

UNIVERZITET UNION U BEOGRADU
BEOGRADSKA BANKARSKA AKADEMIJA
FAKULTET ZA BANKARSTVO, OSIGURANJE I FINANSIJE

Mr Daniel B. Pantić

**Funkcija interne revizije u korporativnom
upravljanju javnim preduzećima
Republike Srbije**

- DOKTORSKA DISERTACIJA -

Beograd, 2016. godine

Mentor:

Prof. dr Gordana Vukelić, redovni profesor

Univerzitet Union - Beograd

Beogradska bankarska akademija

Fakultet za bankarstvo, osiguranje i finansije

Članovi komisije:

Prof. dr Jozefina Beke Trivunac, redovni profesor

Univerzitet Alfa BK - Beograd

Fakultet za finansije, bankarstvo i reviziju

Prof. dr Predrag Dedeić, vanredni profesor

Univerzitet Union - Beograd

Beogradska bankarska akademija

Fakultet za bankarstvo, osiguranje i finansije

Datum odbrane doktorske disertacije: _____, u Beogradu.

Univerzitet Union u Beogradu
Beogradska bankarska akademija
Fakultet za bankarstvo, osiguranje i finansije

IZJAVA O AUTORSTVU

Izjavljujem da je doktorska disertacija pod naslovom *“Funkcija interne revizije u korporativnom upravljanju javnim preduzećima Republike Srbije”* rezultat mog samostalnog istraživačkog rada i da su korišćene bibliografske reference istinito i jasno navedene, kao i da su sumarno prezentovane u okviru Literature.

Potpis autora
Mr Daniel Pantić

U Beogradu, _____ godine

Zahvalnost

Osećam potrebu, dužnost i obavezu da na ovom mestu izrazim svoju duboku zahvalnost za sve pojedinačne doprinose date tokom rada na ovoj doktorskoj disertaciji.

Prevashodno, posebnu zahvalnost dugujem mentoru, koji me je tokom perioda rada, od definisanja, izbora teme do izrade disertacije, nesebično pratio korisnim preporukama, savetima i ohrabrenjima u cilju istraživanja na ovom putu.

Zahvaljujem se i članovima komisije dr Jozefini Beke Trivunac i dr Predragu Dedeiću, na njihovim sugestijama i smernicama koje su u značajnoj meri doprinele da disertacija dobije na kvalitetu.

Posebno se zahvaljujem kolektivima javnih preduzeća u Srbiji, JP „Jugoimport - SDPR“ i „PMC inženjering“ doo iz Beograda, na pruženoj pomoći u prikupljanju podataka, stručnim savetima kao i logističkoj podršci u periodu izrade disertacije.

Nesebičnu zahvalnost dugujem mojoj porodici, supruzi i sinovima, na ogromnoj podršci, ispoljenom strpljenju i vremenu koje nisam proveo sa njima, već na izradi disertacije. Svakako izraze zahvalnosti upućuje i mom ocu bez koga do ovoga svega ne bi ni došlo.

Daniel Pantić

Funkcija interne revizije u korporativnom upravljanju javnim preduzećima Republike Srbije

Rezime

Kada se govori o korporativnom upravljanju, prevashodno se misli na skup sistema, principa i procesa koji se primenjuju u procesu upravljanja preduzećem. Krajnje ishodište pravilnog upravljanja preduzećem, trebalo bi biti sticanje dobrih u skladu sa zakonom. Korporativno upravljanje podrazumeva adekvatnu raspodelu funkcije vlasništva, upravljanja i rukovođenja, a koja dovodi do opšteg zadovoljstva svih interesnih strana, kako internih, tako i eksternih. U situaciji kada se kao vlasnik preduzeća koje obavlja poslove od posebnog značaja pojavi Država, pitanje korporativnog upravljanja se usložnjava. Usložnjavanje se pre svega odnosi na pitanje javnog vlasništva, odnosno na pravilno korišćenje i upravljanje sredstvima koja se javnom preduzeću, na indirektni način, daju od strane poreskih obveznika. Država kao vlasnik, postavlja ključne organe javnih preduzeća, nadzorni odbor i direktora javnog preduzeća. Ispunjenje ciljeva koji se postavljaju pred javnim preduzećem, je upravo na njima. Koji su mehanizmi, koje država može koristiti u cilju kontrole ostvarenja ciljeva definisanih javnim preduzećima? Oni su dvojaki! Zakonski okvir predviđa postojanje Državne revizorske institucije (koja između ostalog kontroliše rad javnih preduzeća) i obavezu javnih preduzeća da vrše obaveznu reviziju svojih finansijskih izveštaja od strane eksternih revizora. Obe ove kontrolne funkcije su aposteriorne. Zakonski okvir, uvažavajući svetsku praksu, predvideo je da javna preduzeća u svom organizacionom sastavu imaju poseban deo koji se bavi internom revizijom. Sistem je postavljen tako da interna revizija, u svom radu, ne može primenjivati ključni princip, na kome je po svetskim standardima baziran njen rad! Princip nezavisnosti. Istraživanje sprovedeno kroz ovu disertaciju, za svoj konačni cilj, imalo je predlaganje modela koji u ishodištu, omogućuje internoj reviziji da u celosti bude nezavisna, adekvatno osposobljena i popunjena i funkcionalno nezavisna. Predloženi model, kao kruna ove disertacije, je testiran. Testiranje je sprovedeno sa ciljem, da se utvrdi da li je predloženi model primenjiv, da li se na njemu trebaju izvršiti određene dorade, ili je isti neprimenjiv. Uvažavajući definisane metode naučno-istraživačkog rada, za vreme izrade disertacije, primenjene su osnovne analitičke metode, što je vodilo primeni sintetičkih metoda, Iako sa sigurnošću nije moguće tvrditi da će predloženi model biti opšteprihvaćen, svakako će ukazati na manjkavosti postojećeg sistema i pružiti predloge za unapređenje istog!

Ključne reči: interna revizija, korporativno upravljanje, javna preduzeća.

Naučna oblast: Društvene nauke - Ekonomija

Uža naučna oblast: Računovodstvo i revizija

The Internal Audit Function in the Corporate Governance of Public Companies in the Republic of Serbia

Abstract

In discussing corporate governance, one primarily refers to the set of systems, principles and processes used in the process of a company's management. The ultimate result of proper company management should be to earn profit in accordance with the law. Corporate governance involves the optimal distribution of ownership, management and leadership functions, which should lead to the general satisfaction of all stakeholders, both internal and external ones. In a situation in which, the State, as owner of the public company that carries out activities of special interest arises, the question of corporate governance becomes more complicated. This complexity relates primarily to the issue of public ownership, and the proper use and management of assets granted to that public company, indirectly, through taxpayer payments. The State as the owner, determines and names the key bodies of public companies, the supervisory board and their directors. These companies should meet the objectives set by the State. Which mechanisms may the State use to control the realization of the objectives established for the public companies? They are doubled! The legal framework provides for the existence of the State Audit Institution (which among its other duties, controls the operation of public companies) and the obligation of public companies to carry out mandatory audit of their financial statements by external auditors. Both of these control functions are subsequent. The legal framework, taking into account global practice, envisages that public companies in their organizational structure, have a special unit that handles internal audit. The system is set up in such a manner that internal audit, in its work, may not apply the key principle upon which such activity is based in accordance with international standards! The mandatory principle of independence. The research conducted upon which this thesis is based must propose a definitive model that as its final goal, ensures that internal audit be fully independent, adequately equipped, staffed, and functionally independent. The proposed model, as the central point of this thesis, has been tested. Testing was conducted in order to determine whether the proposed model can be applied, or whether or not modifications should be made, or if it is unenforceable. Taking into consideration the defined methods of scientific research in the preparation of this paper, basic analytical methods were applied that resulted in the application of synthetic methods. Although it is not possible to confirm with absolute certainty that the proposed model will be widely accepted, it will certainly point out the deficiencies in the existing system and shall provide suggestions for its improvement.

Keywords: internal audit, corporate governance, public companies.

Scientific area: Social Sciences – Economics

Special topics: Accounting and Auditing

SADRŽAJ:

SPISAK TABELA	11
SPISAK SLIKA.....	13
SPISAK SKRAĆENICA.....	15
UVOD.....	18
PREDMET POLAZIŠTA I CILJEVI DISERTACIJE.....	20
ZNAČAJ I AKTUELNOST ISTRAŽIVANJA.....	21
TEORETSKO-METODOLOŠKI OKVIR ISTRAŽIVANJA.....	21
OČEKIVANI REZULTATI ISTRAŽIVANJA I NAUČNI DOPRINOS DISERTACIJE	22
HIPOTEZE	22
I INTERNA REVIZIJA.....	23
1.1 ELEMENTI SISTEMA INTERNIH KONTROLA	23
1.1.1 Kontrolno okruženje (prva komponenta COSO modela).....	27
1.1.2 Procena rizika (druga komponenta COSO modela).....	30
1.1.3 Kontrolne aktivnosti (treća komponenta COSO modela).....	35
1.1.4 Monitoring (četvrta komponenta COSO modela)	37
1.1.4.1 Položaj monitoringa u sistemu internih kontrola.....	38
1.1.4.2 Ostale odrednice monitoringa.....	39
1.1.5 Informacija i komuniciranje (peta komponenta COSO modela)	40
1.1.6 Ostali modeli sistema internih kontrola (COSO, CoCo, SAC i COBIT).....	42
1.1.7 Inherentna ograničenja sistema internih kontrola	44
1.2 RAZVOJ INTERNE REVIZIJE.....	45
1.3 ULOGA I ZNAČAJ INTERNE REVIZIJE.....	49
1.4 VRSTE POSLOVA INTERNE REVIZIJE	52
II KORPORATIVNO UPRAVLJANJE.....	54
2.1. Definicija korporativnog upravljanja.....	54
2.1.1 Sistematizacija korporativnog upravljanja.....	56
2.1.1.1 Anglo-američki model korporativnog upravljanja	56
2.1.1.2 Japanski model korporativnog upravljanja	59
2.1.1.3 Nemački model korporativnog upravljanja	61
2.1.1.4 Komparativna analiza modela korporativnog upravljanja.....	63
2.1.2 Teorijska pozadina korporativnog upravljanja	64
2.1.2.1 Agencijska teorija	64
2.1.2.2 Teorija zavisnosti o resursima	66
2.1.2.3 Teorija upravljanja - uslužnosti.....	66
2.1.2.4 Teorije interesnih strana	68
2.1.2.5 Komparativna analiza teorija korporativnog upravljanja	68
2.2 RAZVOJ KORPORATIVNOG UPRAVLJANJA.....	69
2.2.1 Financial Service Act	70
2.2.2 Izveštaj Tredvejeve komisije	70
2.2.3 Kadburijev izveštaj.....	71
2.2.4 COSO model – Interna kontrola.....	72
2.2.5 Kingov izveštaj.....	72

2.2.6	Nolanovi principi javnog života.....	73
2.2.7	Grinburijev izveštaj	74
2.2.8	Vienotov izveštaj.....	75
2.2.9	Hempelov izveštaj.....	76
2.2.10	OECD principi korporativnog upravljanja.....	76
2.2.11	Turnbulov izveštaj	79
2.2.12	Financial Service and Market Act	80
2.2.13	SOX - The Sarabanes-Oxley akt.....	80
2.2.14	Higsov izveštaj.....	82
2.2.15	Tajsonov izveštaj	83
2.2.16	Smitov izveštaj.....	84
2.2.17	Vokerov izveštaj	84
2.2.18	Kombinovani kodeks korporativnog upravljanja	85
2.2.19	Komparativna analiza korporativnog upravljanja.....	87
2.3	NOSIOCI KORPORATIVNOG UPRAVLJANJA	88
2.4	POZITIVNE I NEGATIVNE ULOGE NOSIOCA KORPORATIVNOG UPRAVLJANJA	89
2.5	OSNOVNI SISTEMI KORPORATIVNOG UPRAVLJANJA	91
2.6	UNAPREĐIVANJE KORPORATIVNOG UPRAVLJANJA	92
III	JAVNA PREDUZEĆA REPUBLIKE SRBIJE	94
3.1	KONCEPT JAVNOG VLASNIŠTVA.....	94
3.2	KORPORATIVNO UPRAVLJANJE JAVNIM PREDUZEĆIMA	98
3.2.1	Ključni elementi korporativnog upravljanja.....	100
3.2.1.1	Reforme javnih preduzeća	102
3.2.1.2	Uloga i značaj javnih preduzeća.....	103
3.2.1.3	Karakteristike i uticaj javnih preduzeća.....	104
3.2.1.4	Izazovi upravljanja javnim preduzećima.....	105
3.2.1.5	Prednosti dobrog korporativnog upravljanja	106
3.2.1.6	Okvir za reformu korporativnog upravljanja javnim preduzećima	107
3.2.2	Karakteristike monitoringa javnih preduzeća.....	109
3.2.3	Transparentnost, obelodanjivanja i kontrole	112
3.2.4	Implementacija reformi javnih preduzeća	113
3.2.5	Finansijska i fiskalna disciplina javnih preduzeća	114
3.2.6	Unapređenje kontrolnog okruženja, internih kontrola i upravljanja rizicima.....	116
3.3	ZAKONSKI OKVIR ZA RAD JAVNIH PREDUZEĆA REPUBLIKE SRBIJE.....	120
3.3.1	Osnovne odrednice za rad javnih preduzeća	120
3.3.2	Nadzorni odbor javnog preduzeća	123
3.3.3	Izvršni odbor javnog preduzeća.....	124
3.3.4	Direktor javnog preduzeća.....	126
3.3.5	Program poslovanja i praćenje realizacije programa poslovanja	127
3.3.6	Raspodela dobiti i način pokrića gubitka.....	128
3.3.7	Komisija za reviziju, računovodstveni poslovi i eksterna revizija	128
3.3.8	Devizno poslovanje	130
3.3.9	Javne nabavke	131
3.3.10	Javnost u radu.....	132
3.3.11	Interna finansijska kontrola, budžetska inspekcija i državna revizorska institucija.....	132

3.4	POSLOVANJE JAVNIH PREDUZEĆA REPUBLIKE SRBIJE.....	136
3.4.1	Makroekonomsko okruženje koje utiče na rad javnih preduzeća	136
3.4.2	Pokazatelji i indikatori rada javnih preduzeća Republike Srbije	139
IV	FUNKCIJA INTERNE REVIZIJE U JAVNIM PREDUZEĆIMA REPUBLIKE SRBIJE.....	147
4.1	REGULATORNI OKVIR ZA OBAVLJANJE INTERNE REVIZIJE U JAVNIM PREDUZEĆIMA REPUBLIKE SRBIJE	148
4.1.1	Primena zvaničnih propisa u javnim preduzećima	148
4.1.2	Primena internih procedura u javnim preduzećima	155
4.2	POLOŽAJ I ORGANIZACIJA INTERNE REVIZIJE U JAVNIM PREDUZEĆIMA REPUBLIKE SRBIJE	156
4.2.1	Položaj interne revizije u javnim preduzećima	157
4.2.2	Organizacija interne revizije u javnim preduzećima.....	157
4.2.3	Funkcije interne revizije u javnim preduzećima	158
4.2.4	Interna revizija u javnim preduzećima Republike Srbije.....	159
4.2.4.1	JP Elektromreže Srbije	159
4.2.4.2	JP Elektroprivreda Republike Srbije	160
4.2.4.3	JP Jugoimport SDPR	161
4.2.4.4	JP PEU Resavica.....	162
4.2.4.5	JP PTT Srbija.....	163
4.2.4.6	JP Putevi Srbije.....	164
4.2.4.7	JP Skijališta Srbije	164
4.2.4.8	JP Službeni glasnik	165
4.2.4.9	JP Srbijagas	166
4.2.4.10	JP Srbijašume	167
4.3	PREDNOSTI I NEDOSTACI RADA INTERNE REVIZIJE U JAVNIM PREDUZEĆIMA REPUBLIKE SRBIJE.....	168
4.3.1	Prednosti u radu interne revizije u javnim preduzećima	169
4.3.1.1	Institucionalni okvir za rad interne revizije	169
4.3.1.2	Transparentnost i objavljivanje	170
4.3.2	Nedostaci u radu interne revizije u javnim preduzećima	171
4.3.2.1	Tržišna (ne)ravnopravnost vlasnika kapitala i državni intervencionizam	171
4.3.2.2	Odgovornost organa javnih preduzeća.....	171
4.3.2.3	Spoljni uticaji na rad javnih preduzeća	172
4.3.3	Razvoja interne revizije u javnim preduzećima Republike Srbije	173
V	MODEL INTERNE REVIZIJE U JAVNIM PREDUZEĆIMA	177
5.1	DEFINICIJA MODELA INTERNE REVIZIJE U JAVNIM PREDUZEĆIMA SA ASPEKTA NEZAVISNOSTI.....	179
5.1.1	Elementi pune nezavisnosti modela interne revizije u javnim preduzećima .	185
5.2	DEFINISANJE MODELA INTERNE REVIZIJE U JAVNIM PREDUZEĆIMA SA ASPEKTA ADEKVATNE OSPOSOBLJENOSTI I POPUNJENOSTI.....	186
5.2.1	Elementi modela interne revizije u javnim preduzećima pri adekvatnoj osposobljenosti.....	188
5.2.2	Elementi modela interne revizije pri adekvatnoj popunjenosti.....	189

5.2.3	Pozitivne i negativne implikacije adekvatne osposobljenosti i popunjenosti na model funkcionisanja interne revizije u javnim preduzećima	193
5.3	DEFINISANJE MODELA INTERNE REVIZIJE U JAVNIM PREDUZEĆIMA SA ASPEKTA FINANSIJSKE NEZAVISNOSTI.....	194
5.3.1	Finansijske nezavisnosti - zarade internih revizora u javnim preduzećima..	195
5.3.2	Pokriće troškova za funkcionisanja interne revizije kao organizacionog dela u javnim preduzećima.....	197
5.3.3	Elementi modela interne revizije u javnim preduzećima sa aspekta finansijske nezavisnosti i pokrića troškova	198
5.4	MODEL INTERNE REVIZIJE U FUNKCIJI KORPORATIVNOG UPRAVLJANJA U JAVNIM PREDUZEĆIMA OD OPŠTEG INTERESA	201
5.5	PRIKAZ NAČINA MAKROORGANIZOVANJA PREDLOŽENOG MODELA INTERNE REVIZIJE JAVNIH PREDUZEĆA.....	203
VI	TESTIRANJE MODELA INTERNE REVIZIJE U JAVNIM PREDUZEĆIMA.....	206
6.1	POJAŠNJENJE ODGOVORA NA PITANJA TESTA KOJA U CELOSTI NE POTVRĐUJU MODEL	210
6.2	OCENA OSTVARENJA DODATNE SNAGE FUNKCIJE INTERNE REVIZIJE.....	212
6.3	OCENA KVALITETA KORPORATIVNOG UPRAVLJANJA - PODIZANJE NA VIŠE NIVOE	213
6.3.1	Testiranje kvaliteta funkcionisanja u skladu sa delatnosti koju obavljaju javna preduzeća i unapređenja tih delatnosti.....	214
6.3.2	Testiranje usklađenosti razvoja i sticanja dobiti.....	215
6.3.3	Testiranje ekonomskog jedinstva sistema.....	217
6.4	OCENA FUNKCIONISANJA NADZORNIH ODBORA U SKLADU SA PROPISIMA	219
	ZAKLJUČAK.....	221
	PRILOZI	229
	PRILOG 1 - MEĐUNARODNI STANDARDI ZA PROFESIONALNU PRAKSU INTERNE REVIZIJE - STANDARDI KARAKTERISTIKA	229
	PRILOG 2 - MEĐUNARODNI STANDARDI ZA PROFESIONALNU PRAKSU INTERNE REVIZIJE - STANDARDI IZVOĐENJA	230
	PRILOG 3 – REZULTAT ANKETE O POLOŽAJU INTERNE REVIZIJE U 10 JAVNIH PREDUZEĆA ..	231
	PRILOG 4 - TESTIRANJE NEZAVISNOSTI INTERNE REVIZIJE U PREDLOŽENOM MODELU	233
	PRILOG 5 - TESTIRANJE OSPOSOBLJENOSTI INTERNE REVIZIJE U PREDLOŽENOM MODELU ...	234
	PRILOG 6 - TESTIRANJE POPUNJENOSTI INTERNE REVIZIJE U PREDLOŽENOM MODELU.....	235
	PRILOG 7 - TESTIRANJE FINANSIJSKE NEZAVISNOSTI I POKRIĆA TROŠKOVA INTERNE REVIZIJE U PREDLOŽENOM MODELU.....	236
	PRILOG 8 – ANALIZA ALTERNATIVA TESTIRANJU FINANSIJSKE NEZAVISNOSTI I POKRIĆA TROŠKOVA	237
	LITERATURA	238
	KNJIGE – PO ABECEDNOM REDU AUTORA	238
	PUBLIKACIJE – PO INSTITUCIJI IZDAVAČU	241
	ZAKONSKA I PODZAKONSKA AKTA – PO NAZIVU AKTA	243
	AUTORSKI ČLANCI – PO ABECEDNOM REDU AUTORA	245
	INSTITUCIONALNI ČLANCI – PO INSTITUCIJI IZDAVAČU.....	246
	INTERNET SAJTOVI – PO INSTITUCIJI I ORGANIZACIJI (VLASNIKU SAJTA)	246

Spisak tabela

Redni broj	Opis	Poglavlje
Tabela 1	Pregled ključnih dokumenata i izveštaja kojima je uređivano korporativno upravljanje	Drugo poglavlje
Tabela 2	Ključni standardi za valjane finansijske sisteme - OECD	Drugo poglavlje
Tabela 3	Uloga nosioca korporativnog upravljanja	Drugo poglavlje
Tabela 4	Uporedni prikaz smernica korporativnog upravljanja	Treće poglavlje
Tabela 5	Pokazatelji ekonomskih kretanja Republike Srbije	Treće poglavlje
Tabela 6	Pokazatelji globalne konkurentnosti Republike Srbije	Treće poglavlje
Tabela 7	Analizirana javna preduzeća Republike Srbije	Treće poglavlje
Tabela 8	Kretanje kursa RSD u odnosu na EUR	Treće poglavlje
Tabela 9	Prosečan broj zaposlenih u posmatranim javnim preduzećima	Treće poglavlje
Tabela 10	Indikator broja zaposlenih	Treće poglavlje
Tabela 11	Poslovna imovina javnih preduzeća	Treće poglavlje
Tabela 12	Obaveze javnih preduzeća	Treće poglavlje
Tabela 13	Promena obaveza iz godine u godinu i za period	Treće poglavlje
Tabela 14	Ukupan bruto rezultat (konsolidovani bruto rezultat) javnih preduzeća	Treće poglavlje
Tabela 15	Poslovni prihodi javnih preduzeća	Treće poglavlje
Tabela 16	Produktivnost	Treće poglavlje
Tabela 17	Ukupni prihodi iz konsolidovanog bilansa uspeha	Treće poglavlje
Tabela 18	Pokriće obaveza poslovnim prihodima	Treće poglavlje
Tabela 19	Indikator učešća ostvarenih poslovnih prihoda u bruto društvenom proizvodu	Treće poglavlje
Tabela 20	Indikator učešća ostvarenih ukupnih prihoda u bruto društvenom proizvodu	Treće poglavlje
Tabela 21	Indikator duga	Treće poglavlje
Tabela 22	Broj poslatih upitnika i primljenih odgovora o stanju interne finansijske kontrole	Četvrto poglavlje
Tabela 23	Broj uspostavljenih internih revizija i broj zaposlenih	Četvrto poglavlje
Tabela 24	Broj planiranih i ostvarenih revizija	Četvrto poglavlje
Tabela 25	Broj datih i sprovedenih preporuka	Četvrto poglavlje
Tabela 26	Analiza strukture nalaza interne revizije	Četvrto poglavlje
Tabela 27	Broj zaposlenih po granama u SAD	Peto poglavlje

Redni broj	Opis	Poglavlje
Tabela 28	Kalkulacija broja zaposlenih po Timovima u javnim preduzećima	Peto poglavlje
Tabela 29	Činioci adekvatne osposobljenosti i popunjenosti	Peto poglavlje
Tabela 30	Pozitivne i negativne implikacije adekvatne osposobljenosti i popunjenosti	Peto poglavlje
Tabela 31	Kalkulacija mesečnih troškova bruto zarada po zaposlenom u javnim preduzećima u 2014. godini	Peto poglavlje
Tabela 32	Kalkulacija godišnjih operativnih troškova i troškova održavanja objekta dodeljenog na upotrebu Upravnom delu Jedinice	Peto poglavlje
Tabela 33	Inicijalni izdaci za opremanje zaposlenih u Upravnom delu Jedinice	Peto poglavlje
Tabela 34	Kalkulacija bruto troškova zarada za potrebe Jedinice	Peto poglavlje
Tabela 35	Ukupni troškovi po JP i inicijalni troškovi za opremanje zaposlenih u Upravno delu Jedinice	Peto poglavlje
Tabela 36	Rang modela interne revizije javnih preduzeća	Peto poglavlje
Tabela 37	Zbirna ocena modela	Šesto poglavlje
Tabela 38	Ocena dodatne snage funkcije interne revizije	Šesto poglavlje
Tabela 39	Ocena kvaliteta funkcionisanja u skladu sa delatnostima koju obavljaju javna preduzeća i unapređenja tih delatnosti	Šesto poglavlje
Tabela 40	Ocena usklađenost razvoja i sticanje dobiti	Šesto poglavlje
Tabela 41	Poređenje ukupnog godišnjeg dodatnog troška po JP sa konsolidovanim godišnjim prihodima i rashodima JP ostvarenim u 2014. godini	Šesto poglavlje
Tabela 42	Ocena ekonomskog jedinstva sistema	Šesto poglavlje
Tabela 43	Ocena funkcionisanja nadzornih odbora u skladu sa propisima	Šesto poglavlje
Tabela 44	Rezultati ankete o položaju interne revizije	Prilozi
Tabela 45	Rezultati testiranja modela sa aspekta nezavisnosti	Prilozi
Tabela 46	Rezultati testiranja modela sa aspekta osposobljenosti	Prilozi
Tabela 47	Rezultati testiranja modela sa aspekta popunjenosti	Prilozi
Tabela 48	Rezultati testiranja modela sa aspekta finansijske nezavisnosti i pokrića troškova	Prilozi
Tabela 49	Analiza alternativa testiranju finansijske nezavisnosti i pokrića troškova	Prilozi

Spisak slika

Redni broj	Opis	Poglavlje
Slika 1	COSO kocka	Prvo poglavlje
Slika 2	COSO kocka upravljanja rizicima	Prvo poglavlje
Slika 3	COSO piramida	Prvo poglavlje
Slika 4	Kratak šematski pregled sistema interne kontrole	Prvo poglavlje
Slika 5	Organizaciona struktura sa dobro pozicioniranom internom revizijom	Prvo poglavlje
Slika 6	Organizaciona struktura sa loše pozicioniranom internom revizijom	Prvo poglavlje
Slika 7	Reakcija na rizike	Prvo poglavlje
Slika 8	Svakodnevne aktivnosti na proveru internih kontrola	Prvo poglavlje
Slika 9	Pojedinačna procena internih kontrola	Prvo poglavlje
Slika 10	Pojedinačna procena internih kontrola - detaljno	Prvo poglavlje
Slika 11	Anglo-američki model korporativnog upravljanja	Drugo poglavlje
Slika 12	Japanski model korporativnog upravljanja	Drugo poglavlje
Slika 13	Nemački model korporativnog upravljanja	Drugo poglavlje
Slika 14	Razvoj kombinovanog kodeksa (1999.)	Drugo poglavlje
Slika 15	Razvoj kombinovanog kodeksa (2003. i 2006.)	Drugo poglavlje
Slika 16	Britanski kodeks korporativnog upravljanja (2010.)	Drugo poglavlje
Slika 17	Unapređenje korporativnog upravljanja	Drugo poglavlje
Slika 18	Glavni akteri u kontrolnom okruženju	Treće poglavlje
Slika 19	Uzajama odnos sistema internih kontrola i sistema upravljanja rizicima	Treće poglavlje
Slika 20	Identifikovani položaj interne revizije u organizaciji JP Elektromreže Srbije	Četvrto poglavlje
Slika 21	Identifikovani položaj interne revizije u organizaciji JP Elektroprivreda Srbije	Četvrto poglavlje
Slika 22	Identifikovani položaj interne revizije u organizaciji JP Jugoimport SDPR	Četvrto poglavlje
Slika 23	Identifikovani položaj interne revizije u organizaciji JP PEU Resavica	Četvrto poglavlje
Slika 24	Identifikovani položaj interne revizije u organizaciji JP PTT Srbija	Četvrto poglavlje
Slika 25	Identifikovani položaj interne revizije u organizaciji JP Putevi Srbije	Četvrto poglavlje
Slika 26	Identifikovani položaj interne revizije u organizaciji JP Skijališta Srbije	Četvrto poglavlje
Slika 27	Identifikovani položaj interne revizije u organizaciji JP Službeni glasnik	Četvrto poglavlje
Slika 28	Identifikovani položaj interne revizije u organizaciji JP Srbijagas	Četvrto poglavlje
Slika 29	Identifikovani položaj interne revizije u organizaciji JP Srbijašume	Četvrto poglavlje

Redni broj	Opis	Poglavlje
Slika 30	Organizacija Jedinice za internu reviziju Javnih preduzeća po modelu	Peto poglavlje
Slika 31	Tim Jedinice za internu reviziju javniog preduzeća po modelu	Peto poglavlje
Slika 32	Upravljanje i kontrola po modelu	Peto poglavlje
Slika 33	Planiranje aktivnosti po modelu	Peto poglavlje
Slika 34	Izveštavanje po modelu	Peto poglavlje
Slika 35	Postojeći model interne finansijske kontrole u javnom sektoru	Peto poglavlje
Slika 36	Predloženi model interne finansijske kontrole u javnom sektoru	Peto poglavlje
Slika 37	Alternativni model predloženom modelu interne finansijske kontrole u javnom sektoru	Peto poglavlje

Spisak skraćenica

R. Br	Pojam	Skraćenica	Opis pojma
1	Agencija za privredne registre	APR	Agencija osnovana sa ciljem da vodi zakonom utvrđene registre kao jedinstvene centralizovane elektronske baze podataka u Republici Srbiji.
2	Analysis - Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats	SWOT	Analiza snage, slabosti, prilika i pretnji.
3	Bruto društveni proizvod	BDP	Ukupna produkcija roba i usluga, ostvarena u nacionalnoj ekonomiji (domicilnoj zemlji), bez obzira na vlasništvo.
4	Centralna jedinica za harmonizaciju, odnosno Sektor za internu kontrolu i internu reviziju	CJH	Organizacioni deo Ministarstva finansija u Vladi Republike Srbije, uspostavljen radi harmonizacije sistema finansijskog upravljanja i kontrole i metodologije interne revizije u javnom sektoru.
5	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission	COSO	Komitet sponzorisanih organizacija Tradvejeve komisije.
6	Control Objectives for Information and Related Technology	COBIT	Model interne kontrole predložen od strane Information Systems Audit and Control Foundation's.
7	Criteria of Control	CoCo	Model interne kontrole predložen kroz Guidance on Control.
8	Dinar	RSD	Zvanično sredstvo plaćanja u Republici Srbiji.
9	Državna revizorska institucija	DRI	Najviši organ revizije javnih sredstava u Republici Srbiji.
10	European Union	EU	Evropska unija je međuvladina i nadnacionalna unija (zajednica) dvadeset osam država Evrope.
11	Evro	EUR	Sredstvo plaćanja u Evropskoj uniji.
12	Interna kontrola	IK	Bilo koja akcija usvojena od strane neke organizacije radi povećanja verovatnoće da će ciljevi te organizacije bili postignuti.

R. Br	Pojam	Skraćenica	Opis pojma
13	Interna revizija	IR	Nezavisna, objektivna i konsultantska aktivnost čiji je cilj povećanje vrednosti i unapređenje poslovanje organizacije.
14	International Financial Reporting Standard	MSFI (IFRS)	Međunarodni standardi finansijskog izveštavanja.
15	International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing	ISPPIA	Međunarodni standardi za profesionalnu praksu IR definisani i preporučeni od strane IIA.
16	Javno preduzeće	JP	Preduzeće koje obavlja delatnost od opšteg interesa, a koje osniva Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave.
17	Jedinica za internu reviziju javnih preduzeća Republike Srbije	Jedinica	Nezavisna krovna organizaciona celina, organizovanu pod CJH, zadužena za poslove interne revizije JP, a prema predloženom modelu interne revizije javnih preduzeća.
18	Nacionalna služba za zapošljavanje	NSZ	Služba Republike Srbije koja se bavi poslovima zapošljavanja, osiguranja za slučaj nezaposlenosti, ostvarivanje prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti i drugih prava u skladu sa zakonom i vođenje evidencija u oblasti zapošljavanja obavlja.
19	Narodna banka Srbije	NBS	Samostalna i nezavisna centralna banka Republike Srbije, koja obavljanju funkcija utvrđenu Zakonom o NBS i drugim zakonima, a za svoj rad je odgovorna Narodnoj skupštini Republike Srbije.
20	National Alliance for Local Economic Development	NALED	Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj Republike Srbije.

R. Br	Pojam	Skraćenica	Opis pojma
21	Republički zavod za statistiku	RZS	Posebna stručna organizacija u sistemu državne uprave u Republici Srbiji koja obavlja stručne statističke poslove.
22	Systems Auditability and Control	SAC	Model interne kontrole predložen od strane Institute of Internal Auditors Research Foundation's Systems Auditability and Control.
23	The American Accounting Association	AAA	Američka računovodstvena asocijacija.
24	The American Institute of Certified Public Accounts	AICPA	Američki institut sertifikovanih javnih računovođa.
25	The Federal Trade Commission	FTC	Federalna trgovinska komisija Sjedinjenih Američkih Država (SAD)
26	The Financial Executives Institute	FEI	Institut izvršnih finansijera.
27	The Institute of Internal Auditors	IIA	Međunarodni Institut internih revizora.
28	The International Organisation of Supreme Audit Institutions	INTOSAI	Međunarodna organizacija vrhovnih državnih institucija.
29	The National Association of Accountants	NAA	Nacionalno udruženje knjigovođa.
30	The Organisation for Economic Co-operation and Development	OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj.
31	Tim jedinice za internu reviziju javnih preduzeća Republike Srbije	Tim	Operativni deo Jedinice za internu reviziju javnih preduzeća, dovoljno popunjen osposobljenim kadrom, zadužen za internu reviziju jednog Javnog preduzeća, a prema predloženom modelu interne revizije javnih preduzeća.
32	Upravni odbor (the Board of directors)	UO	Organ upravljanja preduzećem.
33	World Economic Forum	WEF	Svetski ekonomski forum.

UVOD

Interna revizija u funkciji korporativnog upravljanja javnim preduzećima Republike Srbije, predstavlja aktuelno, čini nam se nedovoljno objašnjeno pitanje i nedovoljno iskorišćenu polugu u funkciji kontrole poslovanja radi ostvarenja korporativnih ciljeva. U samom pitanju su isprepletene tri ključne oblasti:

1. Korporativno upravljanje,
2. Javna preduzeća i
3. Interna revizija.

Korporativno upravljanje, koje predstavlja skup različitih sistema, principa poslovanja i procesa koji se koriste u postupku upravljanja preduzećem (u svom ishodištu radi sticanja dobiti u skladu sa zakonom), bazirano je na "predstavi" čiji su glavni akteri: vlasnik kapitala (u slučaju javnih preduzeća Republike Srbije), nadzorni odbor i rukovodstvo javnog preduzeća.

Javna preduzeća predstavljaju entitete – privredna društva, osnovana od strane Republike Srbije, autonomne pokrajine ili jedinica lokalne samouprave, sa ciljem da obavljaju poverenu im delatnost od opšteg interesa (nacionalnog, autonomnog ili lokalnog).

Interna revizija, kakvu danas imamo, započela je svoj razvoj krajem 19. veka u Sjedinjenim Američkim Državama i Nemačkoj, a kada su veća privredna društva osnivala vlastite entitete za internu reviziju. Ona je postavljena kao nezavisna, objektivna i konsultantska aktivnost čiji je cilj povećanje vrednosti i unapređenje poslovanje organizacije. Ona čini ključnu komponentu monitoringa u sistemu internih kontrola. Zadatak joj je da pomogne organizaciji u postizanju ciljeva. Njen primarni cilj jeste zaštita interesa vlasnika. U slučaju javnih preduzeća, interna revizije ima i svoje dodatne odgovornosti. To je nadgledanje potrošnje sredstava poreskih obveznika.

Disertacija je postavljena tako da obrađuje:

- ✚ Teorijski deo koji se tiče interne revizije i korporativnog upravljanja;
- ✚ Opis zakonodavne osnove za poslovanja javnih preduzeća i interne revizije u javnim preduzećima;
- ✚ Opis trenutnog položaja javnih preduzeća;
- ✚ Predloženi novi model interne revizije javnih preduzeća i
- ✚ Testiranje predloženog modela.

U nastavku je dat kratak opis svakog od šest pojedinačnih delova ove disertacije:

1. Prvi deo opisuje internu reviziju kao komponentu monitoringa, bazirajući se na elementima sistema internih kontrola (kontrolno okruženje, procena rizika, kontrolne aktivnosti, monitoring, informacija i komunikacija, inherentna ograničenja sistema internih kontrola). Takođe, u prvom delu objašnjeni su: razvoj interne revizije, njena uloga i značaj, kao i poslovi koje interna revizija obavlja.
2. U drugom delu, koji se bazira na pitanju korporativnog upravljanja, definisali smo i sistematizovali korporativno upravljanje, objašnjavajući i pojašnjavajući njegov razvoj (genezu), utvrđujući njegove nosioce, osnovne sistema i utvrđujući pravce njegovog daljeg unapređenja.
3. Pored koncepta javnog vlasništva, u treće delu (koji se tiče javnih preduzeća), data su pojašnjenja po pitanju korporativnog upravljanja javnim preduzećima, objašnjen je zakonski okvir za njihov rad i opisano poslovanje javnih preduzeća (sa aspekta makrookruženja i konkretnih javnih preduzeća).
4. Postojeća funkcija interne revizije u javnim preduzećima, objašnjena je kroz pojašnjenje postojećeg regulatornog okvira, kroz njen postojeći položaj i organizaciju i kroz opis prodnosti i nedostataka koje postojeća interna revizija u svom radu ima.
5. Uvažavajući teorijske koncepte i uočene nedostatke postojećeg modela interne revizije u javnim preduzećima, predložen je novi model interne revizije u javnim preduzećima, baziran na aspektu nezavisnosti, adekvatnoj osposobljenosti i popunjenosti i na finansijskoj nezavisnosti. Predloženi model je zaokružen definisanjem kriterijuma za njegovu ocenu i utvrđivanjem rangova za ocenu njegove prihvatljivosti.
6. Testiranje modela sprovedeno je u šestom poglavlju. Polazna osnova za testiranje bili su kriterijumi za ocenu modela, a rezultati testiranja daju odgovore na pitanja da li je predloženi model prihvatljiv, da li ga treba u većem ili manjem obimu doraditi ili nije prihvatljiv.

Na samom kraju dat je zaključak u kome je rezimirana celokupna disertacija i izvučeni su zaključci do kojih se došlo tokom istraživanja po predmetnoj temi.

Predmet polazišta i ciljevi disertacije

Polazište ove disertacije jeste interna revizija i njena funkcija u korporativnom upravljanju javnim preduzećima Republike Srbije. Biće sagledano postojeće stanje, a na osnovu izvedenih zaključaka, biće date preporuke u vidu novog modela koji ima za cilj unapređenje njene funkcije sa aspekta korporativnog upravljanja.

Ovaj rad ima za ciljeve:

- Objašnjavanje interne revizije kao komponente monitoringa u sistemu internih kontrola.
- Sagledavanje koncepta korporativnog upravljanja javnim preduzećima.
- Objašnjenje postojeće uloge interne revizije u korporativnom upravljanju javnim preduzećima.
- Definisanje novog modela, koji za cilj ima postavljanje interne revizije u javnim preduzećima na aspektima njene nezavisnosti.
- Testiranje novog modela i izvođenje zaključaka.

Osnovni cilj istraživanja je da se identifikuju faktori koji (ne)povoljno utiču na uspešnost rada interne revizije u javnim preduzećima Republike Srbije, odnosno da se utvrde povoljni i ometajući faktori u procesu kojim interna revizija potpomaže korporativno upravljanje javnim preduzećima.

Doprinos ovog istraživanja može se iskazati u analizi trenutnog stanja interne revizije u javnim preduzećima, kao i u eventualnom davanju predloga za poboljšanje postojeće situacije. Pored očekivanih rezultata istraživanja, može se desiti da rezultati ukažu i na niz novih radnji, sadržaja i postupaka koji bi trebalo da budu uvedeni ili unapređeni, u cilju poboljšanja funkcije interne revizije sa aspekta korporativnog upravljanja javnim preduzećima Republike Srbije.

Verifikacioni karakter istraživanja ogleda se u potvrđivanju određenih postojećih rešenja (zakonskih i praktičnih) i postupaka. Ovim putem, vrši se oplemennjivanje i obogaćenje teorije interne revizije javnih preduzeća, a samim tim i sistema internih kontrola uopšte.

Društvena opravdanost istraživanja leži u činjenici da ono daje odgovore na brojna pitanja koja su u odnosu sa uvećanjem efekata unapređenja postojećeg načina organizacije i rada internoj reviziji u javnim preduzećima, a radi povećanja efikasnosti internih kontrola i korporativnog upravljanja u javnim preduzećima uopšte. Istraživanje i rezultati do kojih ona dovede, mogu ukazati i na potrebu za promenom zakonskog okvira i načina organizacije rada interne revizije na nivou javnih preduzeća.

Značaj i aktuelnost istraživanja

Aktuelnost i značaj teme, koja je bila predmet disertacije, osigurani su i obezbeđeni činjenicom da se sve češće poteže pitanje korporativnog upravljanja u radu javnih preduzeća. Širu javnost, odnosno poreske obveznike, izuzetno interesuje na koji način se koriste sredstva koja su dali u ruke javnih preduzeća.

Ova tema izuzetno je korisna i značajna i u kontekstu političke situacije u Republici Srbiji, kao i njenoj strateškoj težnji ka evropskim integracijama. Težnja evropskim integracijama, bez obzira da li je opravdano ili ne, a u momentu kada je jedan od ključnih problema u državi korupcija, može biti predupređeno kroz instituciionalne okvire kojima se problem korupcije može barem delimično rešiti ili ublažiti. Jedan od tih okvira jeste i interna revizija u javnim preduzećima.

Teoretsko-metodološki okvir istraživanja

Tokom izrade disertacije, primena osnovnih analitičkih metoda, poput analize, apstrakcije i dedukcije, vodila je primeni sintetičkih metoda, odnosno sintezi, generalizaciji i konkretizaciji.

Tokom prikupljanja podataka i informacija, sprovedeno je istraživanje, ispitivanje i metodološka analiza sadržaja pojedinih akata i dokumenata. U postupku analize korišćena su i ranija istraživanja i pristupačna literature. Ni jednom metodološkom postupku nije data isključiva prednost, već su svi korišćeni ravnopravno.

Uvažavajući osetljivost pitanja interne revizije u javnim preduzećima, i izražavajući opravdanu sumnju da eventualne ankete izvršene u javnim preduzećima po ovom pitanju ne bi dale objektivne odgovore, a na osnovu kojih bi se mogli izvesti adekvatni zaključci, nisu se direktno koristile statističke metode koje bi za osnov imale anketu, odnosno, upitnik. Alternativne statističke metode korišćene su u delu testiranja predloženog modela.

Može se zaključiti da se disertacija u svojoj osnovi, oslonila na sledeće naučne metode:

- ✚ indukcija i dedukcija,
- ✚ analiza i sinteza,
- ✚ dokazivanje i opovrgavanje,
- ✚ deskripcija,
- ✚ komparacija,
- ✚ statističke metode i
- ✚ i istorijski metod.

Očekivani rezultati istraživanja i naučni doprinos disertacije

Koncept disertacije i sprovedeno istraživanje, strukturirano je kao prilog kritičkoj analizi interne revizije u javnim preduzećima u vlasništvu Republike Srbije, a kao alata za unapređenje korporativnog upravljanja. Disertacija bi trebala da proširi prostor interpretacije i otvori mogućnost za nova istraživanja. Takođe, cilj disertacije jeste i pružanje alternativnog modela, koji može podići efikasnost i efektivnost interne revizije, na veći nivo. Barem kada su u pitanju javna preduzeća

Naučni doprinos disertacije, iskazuje se u analizi interne revizije, javnih preduzeća i korporativnog upravljanja, kao i u mogućnosti podsticaja na unapređenje trenutne situacije.

Očekuje se i da zaključci ovog istraživanja i rezultati do kojih ono dovede ukažu na niz novih elemenata, celina, aktivnosti i postupaka koji bi trebalo da budu primenjeni ili usavršeni, a radi postizanja boljeg nivoa sistema internih kontrola u javnim preduzećima. Samim tim, došlo bi do unapređenja teorije interne revizije kao funkcije korporativnog upravljanja javnim preduzećima Republike Srbije.

Hipoteze

Polazeći od kompleksnosti problema, koji u sebi inkorporira tri velike oblasti (interna revizija, korporativno upravljanje i javna preduzeća), a uvažavajući problematiku i predmete istraživanja, postavljene su hipoteze, kako sledi:

- ✓ Interna revizija kao komponenta sistema internih kontrola, nije adekvatno iskorišćena u procesu korporativnog upravljanja u javnim preduzećima u Republici Srbiji.
- ✓ Rukovodstva javnih preduzeća u Republici Srbiji ne preduzimaju adekvatne mere koje bi dovele do adekvatnog korišćenja funkcije interne revizije.
- ✓ Kapaciteti interne revizije javnih preduzeća nisu na nivou neophodnom da omoguće njenu punu funkcionalnost sa aspekta korporativnog upravljanja.
- ✓ Postojeći koncept i model interne revizije koji se primenjuje u javnim preduzećima Republike Srbije ne obezbeđuju da interna revizija obavi zadatke koje pred nju postavlja njena uloga u sistemu internih kontrola.

I Interna revizija

Nezavisna, objektivna i konsultantska aktivnost čiji je cilj povećanje vrednosti i unapređenje poslovanje organizacije, naziva se interna revizija. Ona je jedna od funkcija uveravanja, u sistemu internih kontrola. Svoju pomoć, koju pruža organizaciji tokom ostvarenja ciljeve sprovodi sistematski, disciplinovano, procenjujući i poboljšavajući efikasnost i efektivnost upravljanja rizicima, kontrolama i upravljanjem organizacijom generalno. Interna revizija ne sprovodi izvršne aktivnosti organizacije. Ona savetuje rukovodstvo, upravni odbor ili druge organe za nadzor, kako da bolje izvršavaju svoje obaveze i ispunjavaju zadate ciljeve.

1.1 Elementi sistema internih kontrola

Pre sagledavanja i deskripcije sistema internih kontrola i njegovih elemenata, neophodno je definisati ključne pojmove. Ključni pojmovi koje smo definisali su: Sistem, Interna i Kontrola.

Postoji više definicija, svakog od navedenih pojmova, ali su ovde navedene samo neke od definicija.

Osnovne definicije **sistema** su:

- ✚ Sistem se može definisati kao organizaciono ili funkcionalno povezana celina nastala radi ostvarenja zajedničkih ciljeva¹. Svi sistemi imaju ulaze, izlaze i povratnu spregu, i ustanovljen osnovni nivo ravnoteže.
- ✚ Sistem je bilo koji organizovani skup resursa i procedura ujedinjenih i regulisanih, međusobno povezanih ili međusobno zavisnih radi sprovođenja grupe specifičnih funkcija².
- ✚ Sistem je skup ljudi, opreme i metoda organizovanih radi sprovođenja specifičnih funkcija³.
- ✚ Sistem je i organizovani skup međusobno povezanih ideja ili principa⁴.

Osnovne definicije pojma **Interna** su:

- ✚ Interno je ono što je smešteno ili deluje u okviru tela⁵.
- ✚ Interno je ono što je u ili što je povezano sa grupom ili poslovima⁶.

¹ Answers Business and Finance, www.answers.com, (pristupljeno 10. oktobra 2009.).

² Institute for Telecommunication Sciences - Colorado, www.its.bldrdoc.gov, (pristupljeno 10. oktobra 2009.).

³ Isto.

⁴ The Free Dictionary by Farlex, www.thefreedictionary.com, (pristupljeno 11. oktobra 2009.).

⁵ Answers Business and Finance, www.answers.com, (pristupljeno 10. oktobra 2009.).

⁶ The Free Dictionary by Farlex, www.thefreedictionary.com, (pristupljeno 11. oktobra 2009.).

Definicije pojma **Kontrola je:**

- ✚ Kontrola je sprovođenje autoriteta ili dominantnog uticaja⁷.
- ✚ Kontrola je ograničavanje ili sprečavanje širenja nepoželjnih pojava⁸.
- ✚ Pod kontrolom se podrazumeva i instrument ili skup instrumenata koji se koriste za upravljanje, regulisanje ili rukovođenje organizacijom⁹.

U skladu sa definicijama osnovnih pojmova sistem interne kontrole može se definisati kao:

Funkcionalno ili organizaciono povezanu celinu, koja deluje u organizaciji (preduzeću), sa ciljem ograničavanja ili sprečavanja pojave i širenja nepoželjnih pojava, i sa zadatkom da se ostvare, od strane vlasnika, upravnih organa i rukovodstva, definisani ciljevi organizacije (preduzeća)¹⁰.

Interna revizija se definiše kao odeljenje, odsek, tim savetnika ili drugih praktičara koji obezbeđuju nezavisno, objektivno uveravanje i savetodavne usluge osmišljene da dodaju vrednost i poboljšaju poslovanje organizacije.

Funkcija interne revizije pomaže organizaciji da ostvari svoje ciljeve uvodeći sistematski, disciplinovani pristup procenjivanju i poboljšanju efikasnosti upravljanja, upravljanja rizikom i procesa kontrole¹¹.

Razvoj definicije interne kontrole, je proces paralelan razvoju modela interne kontrole. Sistem internih kontrola, koji je ključan za efektivnost i efikasnost, u suštini predstavlja i sistem komunikacije, od vrha ka dnu i od dna ka vrhu¹².

Radi shvatanja sprege i funkcionisanja interne revizije sa internom kontrolom neophodno je razumeti funkcionisanje većoj meri sledećih modela sistema interne kontrole:

1. COSO model,
2. CoCo model,
3. SAC model i
4. COBIT model.

⁷ Isto.

⁸ Isto.

⁹ Isto.

¹⁰ Definicija data od strane autora.

¹¹ The Institute of Internal Auditors - IIA, *Međunarodni standardi za profesionalnu praksu interne revizije - Rečnik*, Altamonte Springs, Florida, USA, 2009-2012. godine, <https://na.theiia.org>, (pristupljeno 16. marta 2015.).

¹² Trenerry A., *Principles of Internal Control: Incorporating the Learning Outcomes and Content of National Accounting Course Module-Nap 717: Internal Control Principles*, UNSW Press, Sidnej, 1999. godine, strana 4.

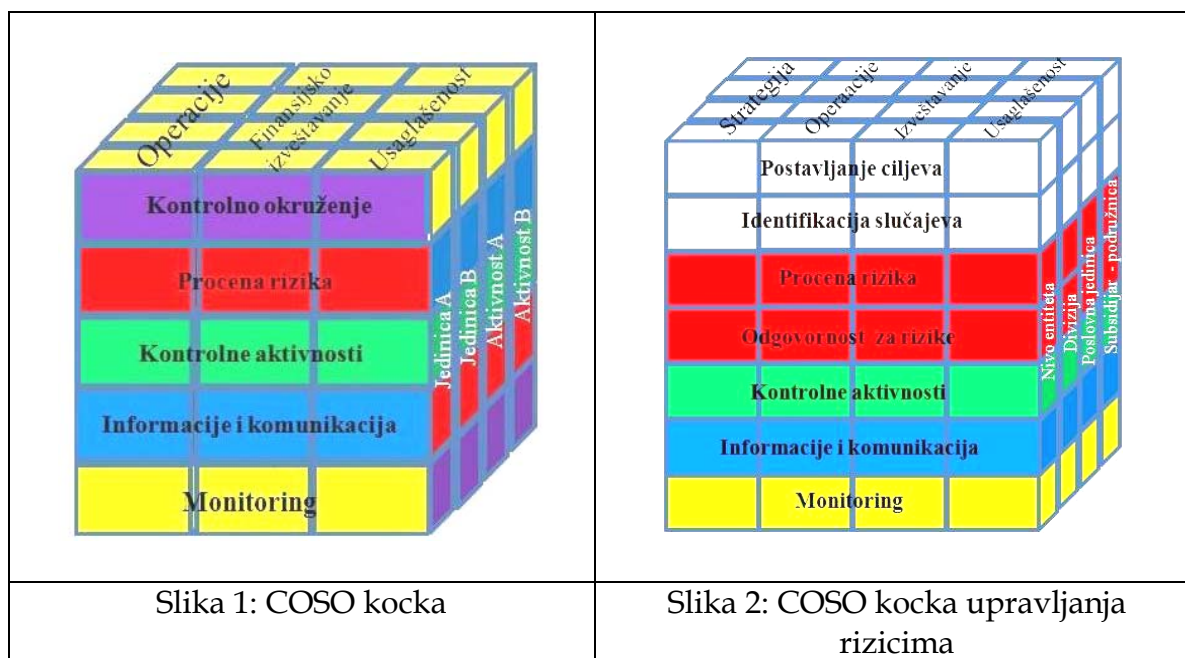
U SAD, brojne organizacije prihvale su model interne kontrole onakav kakav je dat u izveštaju Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).¹³ Interna kontrola je kroz COSO izveštaj definisana kao¹⁴:

Proces, delovanja entitetskog upravnog odbora, rukovodstva i ostalih zaposlenih, postavljen da zaštiti razuman i izvestan sled aktivnosti u pogledu postizanja željenih ciljeva u sledećim kategorijama: efikasnost i efektivnost operacija; pouzdanost finansijskih izveštaja i usaglašenost sa primenjivim zakonskim aktima i regulativom.

Prema COSO izveštaju, sistem internih kontrola ima pet osnovnih komponenti:

1. Kontrolno okruženje (Control Environment);
2. Procena rizika (Risk Assessment);
3. Kontrolne aktivnosti (Control Activities);
4. Monitoring i
5. Informacija i komuniciranje (Information and Communication).

Radi lakšeg sagledavanja i prikazivanja, COSO model uobičajeno se prikazuje u vidu COSO kocke¹⁵. Razvijanjem modela, razvila su se i dva različita oblika COSO kocke.



Izvor: Slike preduzete sa sajta Aris Community (naknadno obrađena od strane autora)¹⁶

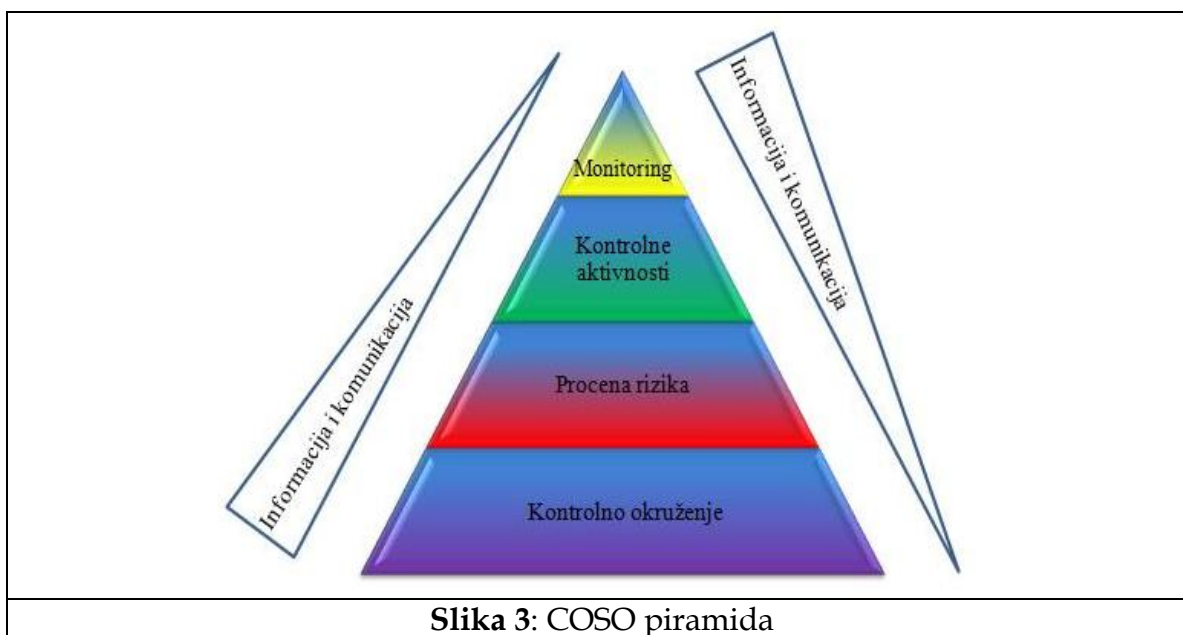
¹³ Objavljen 1992. godine – prim. aut.

¹⁴ The Committee of Sponsoring Organizations, www.coso.org, (pristupljeno 30. oktobra 2009.).

¹⁵ The Committee of Sponsoring Organizations, www.coso.org, (pristupljeno 30. oktobra 2009.).

¹⁶ Aris Community, www.ariscommunity.com, (pristupljeno 15. juna 2015.).

Sem u obliku kocke, ovaj model može se predstaviti i u obliku piramide kojoj bazu čini kontrolno okruženje. U funkcionisanju od baze vrhu slede procena rizika, kontrolne aktivnosti i monitoring. Informisanje i komunikacija predstavljaju vezu između pojedinih nivoa piramide (odozdo ka gore i obratno).



Izvor: Slika preduzeta sa sajta Minnesota Management & Budget (naknadno obrađena od strane autora)¹⁷

Razlaganjem COSO kocke, pokazuje dobro postavljene i povezane komponente, jer uloga svake od komponenti sistema internih kontrola može biti prikazana na sledeći način:

¹⁷ Minnesota Management & Budget, <http://mn.gov>, (pristupljeno 15. juna 2015.).



Izvor: Samostalan rad autora.

U slici 4, pored osnovnih komponenti koje čine sistema internih kontrola, u kratkim crtama su opisani i osnovni procesi koje komponente treba da obezbede.

1.1.1 Kontrolno okruženje (prva komponenta COSO modela)

Kontrolno okruženje, kao baza piramide, važna je komponenta koja čini osnov sistema svake pojedinačne komponente u sistemu internih kontrola. Činioci kontrolnog okruženja obuhvataju: integritet rukovodstva (zaposlenih) i razvoj etičkih vrednosti; kompetenciju (rukovodstva i zaposlenih); filozofija i operativni stil rukovodstva i smernice organa organizacije; organizacionu strukturu, aktivnosti osposobljavanja zaposlenih kroz obuke.

Kontrolno okruženje je baza ostalih komponenti, obezbeđuje postojanje discipline u organizaciji. Da bi predstavljalo osnovu za ostale komponente interne kontrole, neophodno je da su disciplina zaposlenih i organizaciona struktura organizacije adekvatni. Disciplina zaposlenih i organizaciona struktura organizacije adekvatnost ostvaruje poštovanjem i primenom:

1. Ličnog i profesionalnog integriteta i razvoj etičkih vrednosti¹⁸ rukovodstva i zaposlenih, određuju ih njihova stremljenja i moralne vrednosti njihovih odluka. Oni su prevedeni u standarde ponašanja, najčešće kroz etičke kodekse. Lični i profesionalni integritet trebalo bi da daju punu podršku internoj kontroli, kako svojim stavom, tako i organizaciono¹⁹. Primer poštovanja etičkog kodeksa mogu biti zaposlen u preduzećima za reviziju, renomiranih svetskih kuća poput Deloitte and Touche, Pricewaterhouse Coopers, KPMG i Ernst & Young, koji svake godine svojim zaposlenima na potpisivanje daju dokument o nezavisnosti u kome između ostalog, zaposleni potvrđuje sledeće²⁰:
 1. Da neće pristati da vrše revizije u preduzećima u kojima imaju vlasničke udele;
 2. Da se neće baviti politikom;
 3. Da će prijaviti sve nepravilnosti uočene revizijom;
 4. Da neće primati mito;
 5. Da će prijaviti dobijene poklone iznad unapred definisanog iznosa;
 6. Da sa klijentima neće stupati u odnose koji pravazilaze poslovne odnose...

Integritet rukovodstva i zaposlenih, utiču na brojne poslovne aktivnosti. Zaposlene treba periodično podsećati na njihove obaveze, a u vezi sa kodeksom ponašanja i naknadnim odlukama rukovodstva po tom pitanju. Primena i insistiranje na primeni etičkog kodeksa od strane rukovodstva od suštinske je važnosti za sistem internih kontrola.

2. Kompetencije rukovodstva i zaposlenih uključuju adekvatne nivoe znanja i potrebnih veština za podršku dobrom vladanju, ekonomičnom, efikasnom i efektivnom ponašanju u poslu, etičkom ponašanju i dobrom razumevanju ličnih odgovornosti u sistemu interne kontrole. Svako u organizaciji (rukovodstvo i zaposleni) uključen je u sistem interne kontrole u skladu sa nivoom njegove odgovornosti i dobijenih ovlašćenja. Obuke, savetovanja i procena karakteristika internih kontrola takođe su vrlo bitni.
3. Filozofija i operativni stil rukovodstva i smernice nadležnih organa se po pitanju sistema internih kontrola odražavaju kroz:

¹⁸ George R.T., *Poslovna etika*, Filip Višnjić, Beograd, 2003. godine, strana 31. - „Etika je sistematično nastojanje da se naše individualno i naše društveno moralno iskustvo učine smislenim tako što će se odrediti pravila koja treba da vladaju ljudskim ponašanjem, vrednosti dostojne stremljenja i karakterne crte koje zaslužuju da u životu dođu do izražaja.“

¹⁹ Svaka osoba uključena u organizaciju (rukovodstvo i zaposleni) mora sprovoditi i iskazivati lični i profesionalni integritet i etičke vrednosti i pridržavati se usvojenih kodeksa i pravila svo vreme. Oni moraju iskazati svoje lične finansijske interese, spoljne aktivnosti i primljene poklone, i izveštavati o svojim eventualnim konfliktima interesa – prim. aut.

²⁰ Radi se o iskustvenim primerima – prim. aut.

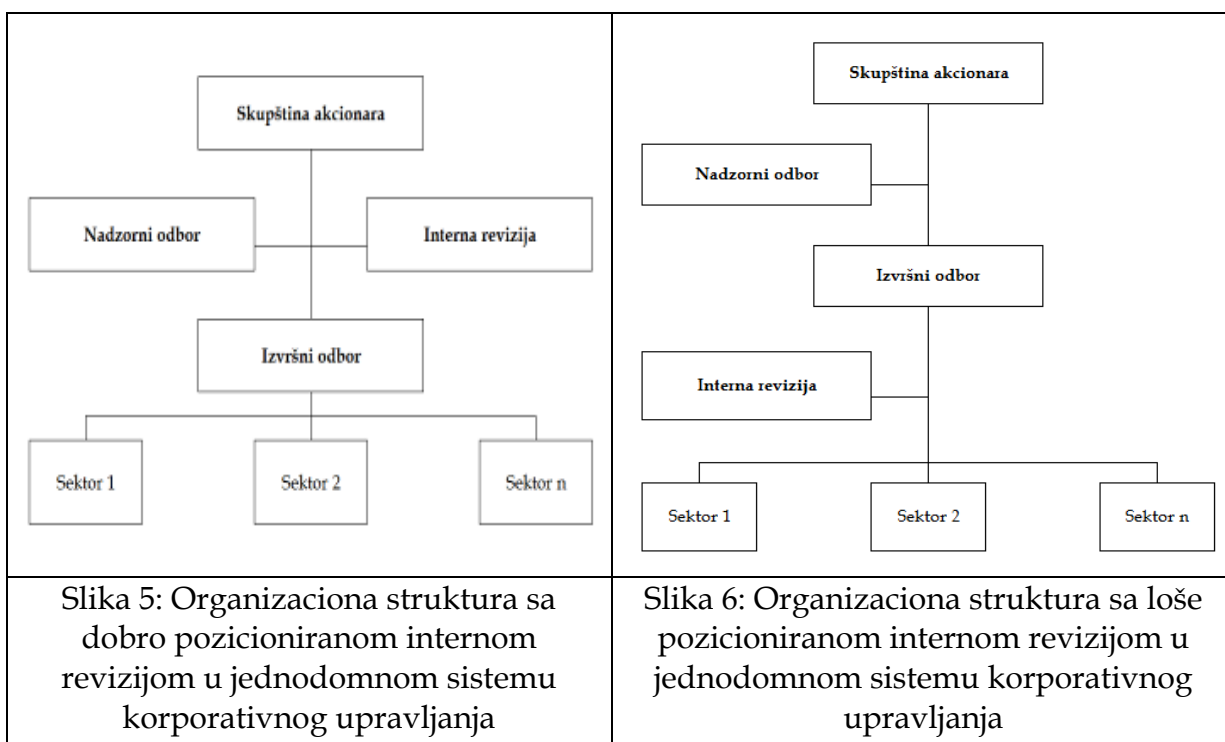
- ✚ Sklonost i ponašanje u odnosu na interne kontrole;
- ✚ Donošenje etičkog kodeksa od strane rukovodstva;
- ✚ Savetovanje i pružanje podrške...

Stav demonstriran od strane rukovodstva, odražava se kroz sve njegove aktivnosti. Ako rukovodstvo veruje da su interne kontrole važne, zaposleni u preduzeću će to i osetiti i uvažiti i primeniti..

4. Adekvatna organizaciona struktura definiše ključne oblasti odgovornosti i raspodele posla. Kao takva, ona osigurava:

- ✚ Raspodelu autoriteta i odgovornosti;
- ✚ Jačanje odgovornosti;
- ✚ Odgovarajuće pravce izveštavanja²¹.

Organizacija može imati internu reviziju koja je nezavisna od rukovodstva, i kao takva izveštaje o svom radu šalje najvišim nivoima u organizaciji (nadzornom odboru postavljenim od strane vlasnika kapitala). Ukoliko interna revizija u organizaciji direktno odgovara i izveštaje dostavlja rukovodstvu preduzeća, dovodi se u pitanje nezavisnost njenog rada i delovanja²².



Izvor: Samostalan rad autora.

²¹ Organizaciona struktura može biti neodgovarajuća sa aspekta izveštavanja. Odgovarajuće linije izveštavanja moraju biti unapred određene i usmerena od dna ka vrhu uz povratnu spregu – prim. aut.

²² Radi se o iskustvenom primeru – prim. aut.

5. Aktivnosti osposobljavanja zaposlenih kroz obuke, sprovodi se kroz Politiku ljudskih resursa. Ova politika uključuje zapošljavanje, iznajmljivanje zaposlenih, obuku, ocenjivanje, savetovanje zaposlenih, unapređivanje i ostale slične aktivnosti. Samo kompetentni i pouzdani zaposleni, daju sigurnost da će se stvoriti efektivan kontrolni sistem. Rukovodstvo i zaposleni koji dobro shvataju interne kontrole i njihov značaj, primenjuju iste odgovorno.

1.1.2 Procena rizika (druga komponenta COSO modela)

Organizacije su manje ili više izložene rizicima koji dolaze ili nastaju u samoj organizaciji ili potiču iz njenog okruženja.

Rizik predstavlja mogućnost nastanka događaja koji će uticati na postizanje ciljeva. Oni se mere u pogledu uticaja i verovatnoće²³.

Poslovni rizik predstavlja neizvesnost ostvarenja poslovnog dobitka kao prinosa na ukupna poslovna sredstva²⁴.

Proces procene rizika obuhvata identifikaciju, analizu i upravljanje neizvesnim situacijama, u kojima se može naći organizacija. Ovaj proces je fokusiran na neizvesne finansijske, organizacione i operativne aktivnosti. Takođe, proces je usmeren i na aktivnosti usaglašenosti postupaka sa zakonskim aktima. Imajući u vidu da se deo rizika ne mogu izbeći, bitan je način na koji rukovodstvo upravlja sa njima.

Značajan faktor koji se mora uzeti u obzir prilikom ocene rizika je vreme²⁵. Proticanjem vremena povećava se neizvesnost na konačan ishod ostvarenja ciljeva.

Utvrđivanje ciljeva²⁶ organizacije je pretpostavka za proces upravljanja rizicima. Ciljevi se definišu pre identifikovanja rizika. Oni predstavljaju nešto što treba da bude postignuto. Mogu biti definisani kao norme ili kao određeni poslovni zadaci. Po svojoj prirodi, trebaju biti izazovni, ali ne preambiciozno postavljeni (u pogledu mogućnosti zaposlenog). Njihova karakteristika mora biti merljivost (u pogledu

²³ The Institute of Internal Auditors - IIA, *Međunarodni standardi za profesionalnu praksu interne revizije - Rečnik*, Altamonte Springs, Florida, USA, 2009-2012. godine, <https://na.theiia.org>, (pristupljeno 16. marta 2015.).

²⁴ Bojović P., *Poslovne finansije*, Čigoja štampa, Beograd, 2006. godine, strana 69.

²⁵ Krasulja D. i Ivanišević M., *Poslovne finansije*, Čigoja štampa, Beograd, 2000. Godine, strana 347.

²⁶ Malinić S.D., *Upravljačko računovodstvo i obračun troškova i učinaka*, Inter print, Kragujevac, 2005. godine, strana 17. - „Cilj je ono što je osnovna svrha osnivanja i postojanja preduzeća i čemu ono teži.“

obima urađenog posla, kvaliteta obavljenog posla, pravovremenosti, visine troškova i slično). Ciljevi moraju biti ograničeni rokom²⁷.

Proces procene rizika može se podeliti u sledeće faze:

- ✚ Identifikacija činioca rizika (u odnosu na ciljeve preduzeća; sveobuhvatno i uključujući eksterne i interne faktore).
- ✚ Vrednovanje nastanka mogućih rizika (mogućnost nastanka rizika i rizičnih događaja; ocenjivanje učinaka verovatnih rizika i rizičnih događaja; učinak i posledice rizika i rizičnih događaja).
- ✚ Ocenjivanje značajnih rizika kojima je organizacija sklona.
- ✚ Priprema odgovor na rizike (njihovo prihvatanje ili neprihvatanje) (prenos rizika, reagovanja na rizik (tolerisanje ili netolerisanje), tretmana rizika i odgovor po pitanju okončanja uticaja rizika; adekvatne kontrole mogu delovati u pravcu umanjenu učinka rizika).

Organizacije mogu biti pod uticajem rizika izazvanih spoljnim, ali i unutrašnjim faktorima, dok uticaj tih rizika može biti na različitim nivoima intenziteta. U procesu upravljanja rizicima moraju se razmotriti i rizici od potencijalnih kriminalnih radnji rukovodstva i spremnosti rukovodstva na primanje mita²⁸. Mere vlada i vladinih organizacija, zahtevaju konstantne izmene u upravljanju organizacijom, zbog čega je upravljanje rizikom interaktivan proces - upravljanje rizikom unutra i spolja.

Nije dovoljno samo identifikovati rizike, ako je to moguće, neophodno je izvršiti njihovo vrednovanje. Metodologija analize rizika po svojoj prirodi mora biti prilagodljiva jer je mnoge rizike nemoguće ili veoma teško kvantifikovati. Nekada je subjektivni stav ocenjivača rizika nezamenjiv i jedini moguć. Ipak, upotreba sistematizovanih skala, može olakšati posao procene rizika, ali i smanjiti subjektivnost u procesu²⁹.

²⁷ Definisanje ciljeva može se sprovesti primenom SMART principa (Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Timely) - ciljevi treba da budu specifični (u smislu uskog definisanja), merljivi, dostizni, relevantni i pravovremeni - Draker P., *Time management*, <http://selling-skills.blogspot.com/2006/07/time-management.html>, (pristupljeno 1. novembra 2009.).

²⁸ Zbigniew P. i Saunders E. J., "Interna kontrola i revizija i suzbijanje korupcije" Institut za ekonomiku i finansije, www.ief.co.yu, - "Korupcija može da bude definisana kao svaka nepoštena, odnosno nezakonita delatnost, koja ruši principe etike firme. Ove principe može da ruši neko ko radi u firmi, pritisak spolja, ili zavera radnika i trećih lica. U korupciji, praksa je nuđenje mita, poklona, bakšiša, provizije, odnosno marže određenoj osobi u svojstvu podsticanja ili naplate za preduzimanje neke delatnosti ili propuštanje neke delatnosti, koje su vezane za ponudu i realizaciju ugovora odnosno projekta, što nepoštenoj osobi/osobama donosi materijalnu korist ili druge oblike nagradina (na primer -položaj).", (pristupljeno 1. novembra 2009.).

²⁹ U cilju vrednovanja rizika, razvijaju se skale kategorija rizika (na primer visok, srednji ili nizak rizik). Svakom nivou se pridružuje određena brojčana vrednost. Identifikovanim rizicima se potom od strane rukovodstva dodeljuju nivoi rizika, te se kroz matematičku i statističku obradu vrši vrednovanje rizika - prim. aut.

Bitan momenat u procesu upravljanja rizicima jeste i utvrđivanje rizika u odnosu na sklonost organizacije prema pojedinim vrstama rizika. Sklonost rizicima utvrđuje se da bi se organizacija pripremila njihovoj izloženosti pre sprovođenja potrebne akcije. Inherentni³⁰ i rezidualni rizik moraju biti utvrđeni pre utvrđivanja sklonosti organizacije rizicima.

Inherentni rizik je podložnost bilansne pozicije ili grupe poslovnih događaja pogrešnim iskazima uz pretpostavku da ne postoje odgovarajuće kontrole za njihovo otkrivanje³¹, a rezidualni rizik je preostali rizik koji se može pojaviti nakon eliminacije ili neutralisanja svih kvantifikovanih rizika uzetih u razmatranje³².

Podložnost i sklonost organizacije rizicima, može se razlikovati u odnosu na shvatanje važnosti rizika. Identifikacija sklonosti rizicima, iako subjektivna stvar, ne može izgubiti na značaju pri utvrđivanju strategije za upravljanje rizicima.

Nakon razrade profila pojedinih i eventualnih rizika, organizacija treba razmatriti odgovore. Rizik može biti premešten, tolerisan ili prenešen. Najčešće, rizik može biti takav da organizacija ima potrebu za uvođenje i implementaciju posebnog sistema internih kontrola koji održavaju rizik na prihvatljivom nivou.

Gledano u odnosu na verovatnoću nastanka slučaja koji je rizičan, kao i intenziteta tog rizika i potrebne reakcije organizacije na rizik, rizike je moguće podeliti na sledeći način³³:

- ✚ koji su prihvatljivi;
- ✚ koje treba ublažiti ili smanjiti;
- ✚ koje treba podeliti ili preneti i
- ✚ koje treba izbeći.

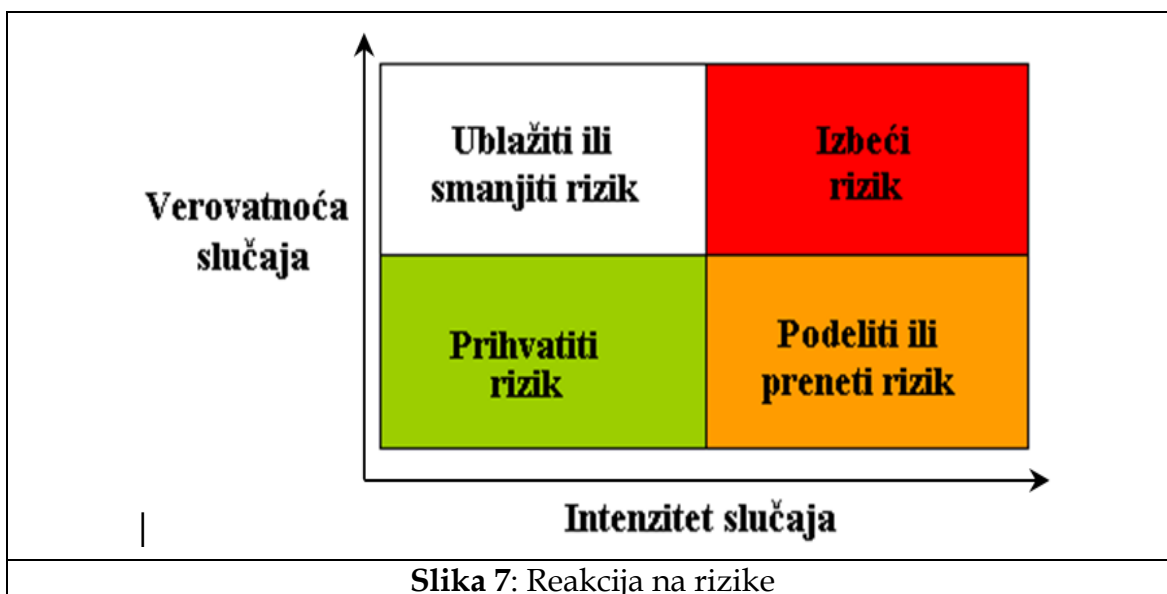
Navedeno bi se moglo prikazati i na sledeći način:

³⁰ *Međunarodni standardi revizije* (prevod sa engleskog jezika), Kosmos, 2002. godine, strana 23. - „Inherentni rizik (rizik po prirodi stvari) se odnosi na podložnost bilansne pozicije ili grupe poslovnih događaja pogrešnim iskazima, uz pretpostavku da ne postoje odgovarajuće interne kontrole za njihovo otkrivanje, pojedinačno, ili sa pogrešnim iskazima na drugim bilansnim pozicijama ili grupama poslovnih promena, mogu biti materijalno značajni.”

³¹ Milojević D., *Revizija finansijskih izveštaja*, Čugura print, Beograd 2006. godine, strana 157.

³² European Nuclear Society, www.euronuclear.org, (pristupljeno 10. novembra 2009.).

³³ Publicly Traded Company - Alentus, www.alentus.net, (pristupljeno 15. novembra 2009.).



Izvor: Samostalan rad autora.

Pitanje rizika poslovanja i procene rizika, posebno je karakteristično sa aspekta poslovanja banaka. Banka se u svom poslovanju susreće sa različitim vrstama rizika iz proističu negativni efekti po njeno poslovanje³⁴. Proces upravljanje rizicima u bankarskom poslovanju obuhvata identifikovanje, odmeravanje i procenu rizika s ciljem njegovog minimiziranja, odnosno minimiziranja njegovih negativnih efekata na finansijski rezultat i kapital banke.

Banka je posebno izložena sledećim rizicima: rizik likvidnosti, kreditni rizik, tržišni rizici (kamatni rizik, devizni rizik i rizik od promene tržišne cene hartija od vrednosti, finansijskih derivata i robe), rizici izloženosti banke, rizici ulaganja banke, rizici koji se odnose na zemlju porekla lica prema kome je banka izložena, operativni rizik, pravni rizik, reputacioni rizik i strateški rizik.

Kada se radi o proceni rizika u radu interne revizije, najefikasniji način sprovođenja ove procene je onaj koji je baziran na korišćenju matrice rizika³⁵. Ključ u radu i obimu aktivnosti interne revizije definiše se kroz samoprocenu rizika i adekvatnost sistema definisanih internih kontrola. Po ocenjivanju, sačinjava se matrica, kojom se za svaku aktivnost utvrđuje efikasnost i efektivnost internih kontrola, a u odnosu na rizike koji poslovi sa sobom nose³⁶.

³⁴ Narodna banka Srbije, www.nbs.rs, (pristupljeno 15. novembra 2009.).

³⁵ Pelletier J., "Adding Risk Back Into the Audit Process", *Internal Auditor*, avgust 2008. godine, strana 73 - 77, prevod objavljen u *Biltenu Udruženja internih revizora Srbije*, broj 2., 2008. godine, strana 12 - 20., <http://uirs.rs>.

³⁶ Isto.

Rangiranje rizika	Visok	Samoprocenu rukovodstva	Detaljno testiranje	Detaljno testiranje
	Srednji	Zanemariti ili alternativna samoprocena rukovodstva	Samoprocena rukovodstva	Detaljno testiranje
	Nizak	Zanemariti ili alternativna samoprocena rukovodstva	Zanemariti ili alternativna samoprocena rukovodstva	Samoprocena rukovodstva
		Visoka	Srednja	Niska
		Adekvatnost utvrđenih kontrola		

Izvor: Pelletier J. "Adding Risk Back Into the Audit Process"³⁷

Nakon rangiranja adekvatnosti kontrola, interni revizor definiše kako i u kom obimu će pristupiti testiranju pojedinih poslovnih procesa.

Rangiranje rizika	Visok	Minimalno uzorkovanje	Detaljno testiranje	Detaljno testiranje
	Srednji	Osvrnuti se ili zanemariti	Minimalno uzorkovanje	Detaljno testiranje
	Nizak	Osvrnuti se ili zanemariti	Osvrnuti se ili zanemariti	Minimalno uzorkovanje
		Visoka	Srednja	Niska
		Adekvatnost utvrđenih kontrola		

Izvor: Pelletier J. "Adding Risk Back Into the Audit Process"³⁸

³⁷ Isto.

³⁸ Isto.

Ocena i rangiranje rizika definiše se i dokumentuje u zavisnosti od sklonosti organizacije ka izlaganju rizicima. Pri oceni i rangiranju treba razmotriti i potencijalni uticaj rizika u slučaju njegovog neumanjenja i verovatnoću njegovog ostvarenja³⁹.

1.1.3 Kontrolne aktivnosti (treća komponenta COSO modela)

Treća komponenta COSO modela jesu kontrolne aktivnosti. Ono predstavlja politike i procedure, bazirane na identifikovanim rizicima, zbog postizanja ciljeva organizacije.

Onda kada su procedure i politike dovedene do savršenstva, ali se ne primenjuju od strane zaposlenih, one gube smisao. Utvrđivanjem internih politika i procedura, smanjuje se mogućnost da zaposleni (posebno novozaposleni) u organizaciji ne znaju da reaguju na nastalu poslovnu situaciju.

Interne kontrole uključuju politike, procedure i praksu na svim nivoima, zbog čega rukovodstvo i interni revizor moraju odlično da razumeju kontrole kako bi ih dokumentovali⁴⁰ i testirali. Interni revizori najčešće koristi dijagrame toka, uporedno sa narativnim opisivanjem. Forme za dokumentovanje internih kontrole su:

1. Dijagram toka,
2. Narativno opisivanje,
3. Upitnici o internim kontrolama,
4. Matrice rizika i kontrole i
5. Priručnici o politikama i procedurama.

Kontrolne aktivnosti, koje se javljaju zajedno sa organizacijom (na svim nivoima i na svim funkcijama) mogu biti preventivne i korektivne⁴¹. Organizacija bi trebala da napravi adekvatnu srazmeru preventivnih i korektivnih kontrolnih aktivnosti. Kontrolne aktivnosti trebaju da budu efektivne i efikasne.

Kontrolne aktivnosti moraju biti efektivne i efikasne, ali ta svojstva mogu se dostići i dostižu se samo ako su kontrolne aktivnosti:

 odgovarajuće,

³⁹ Isto.

⁴⁰ Koutopis A., "Documenting Internal Controls", *Internal Auditor*, oktobar 2008. godine, strana 23 - 27, prevod objavljen u *Biltenu Udruženja internih revizora Srbije*, broj 4., 2008. godine, strana 18 - 21., <http://uirs.rs>.

⁴¹ Kontrole kojima se onemogućava nastanak greški su preventivne kontrolne aktivnosti, a kontrole na osnovu kojih se otkrivaju i ispravljaju nastale greške su korektivne kontrolne aktivnosti - prim. aut.

- ✚ funkcionalno konzistentne periodičnom planu poslovanja,
- ✚ troškovno ekonomične,
- ✚ sveobuhvatne,
- ✚ racionalne i
- ✚ u direktnoj vezi sa predmetima kontrole.

Proces kontrolisanja, kao jedna od osnovnih funkcija rukovodstva obuhvata skup ciljeva, planova, politika, procedura i pravila kojima se određuju standardi poslovanja i rezultati preduzeća. Ovim procesom obezbeđuje se da ostvareni rezultati poslovanja organizacije, odgovaraju ili teže, planiranim rezultatima⁴². Kao praktični i česti primeri kontrolnih aktivnosti mogu se navesti:

1. Autorizacija i donošenje procedura (odobrenje izvršenja transakcije).
2. Sagregacija i podela dužnosti (autorizacija, obrada, evidentiranje, pregled) - Smanjenje rizika od neispravnih, loših, ili zlonamernih aktivnosti i rizik od ne uočavanja istih, ne može se postići individualnom kontrolom.
3. Kontrola nakon obrade izvora i zapisa.
4. Verifikacija (potvrđivanje) - Transakcije i poslovne radnje moraju biti proverene pre i posle njihovog izvršenja.
5. Usaglašavanje - Zapisi u glavnoj knjizi moraju imati podlogu, odnosno moraju biti usaglašeni sa odgovarajućim dokumentima.
6. Pregled operativnih karakteristika - Operativne karakteristike postojećih procedura moraju biti predmet pregleda s vremena na vreme.
7. Pregled operacija, procesa i aktivnosti - Operacije, procesi i aktivnosti trebalo bi da periodično budu pregledane radi uveravanja da su sprovedene u skladu sa važećim procedurama i drugim zahtevima.
8. Supervizija (parafiranje, pregled i odobravanje, rukovođenje i obuka).

Navedena lista kontrolnih aktivnosti nije konačna, al pobrojane kontrolne aktivnosti čine najznačajnije preventivne i detekcione kontrolne aktivnosti.

Inicijalno uspostavljena kontrola aktivnosti, može biti podložna promenama. Ukoliko se naknadno zaključi da kontrolna aktivnost ne daje unapred definisane rezultate, (i pored njenog postojanja i primene javljaju se greške i propusti) ona mora biti izmenjena i prilagođena. Interna revizija periodično vrši ocenjivanje efikasnosti internih kontrola. Rukovodstvo vrši kontinuirani monitoring i njihov razvoj⁴³.

⁴² Stavrić B., Marđoković B., Gašović M., *Menadžment*, Nauka i društvo Srbije, Beograd, 2004. godine, strana 311.

⁴³ Shah A., *Local public financial management*, World Bank Publications, Vašington, 2007. godine, strana 179.

Informacioni sistem u sebi sadrži specifične kontrolne aktivnosti. Koje se mogu grupisati u dve ključne kategorije:

1. Generalne kontrole i
2. Aplikativne kontrole.

Generalne kontrole odnose se na strukturu, politike i procedure koji se primenjuju na ceo ili na veći deo informacionog sistema preduzeća, aplikativne kontrole čine struktura, politike i procedure koje se primenjuju pojedinačno, na individualne aplikativne sisteme, i one su direktno povezane sa kompjuterskim aplikacijama. Ove kontrole su opšte napravljene za zaštitu, otkrivanje i ispravljanje grešaka i neispravnosti u informacionom sistemu. Da bi interni revizor mogao da vrši na adekvatan način proces interne revizije, mora biti osposobljen za korišćenje najmanje dva tipa softvera. To su softveri koji revizor svakodnevno koristi i softveri koji podržava poslovanje organizacije⁴⁴.

1.1.4 Monitoring (četvrta komponenta COSO modela)

Monitoring predstavlja stalan proces procenjivanje funkcionalnosti postavljenog sistema interne kontrole. Njime se obezbeđuju informacije o kršenjima postojećeg kontrolnog sistema i njegovim slabostima. Uvažavajući značaja ove komponente sistema internih kontrola, organizuje se interna revizija, kao organizacioni deo koji obavlja ovaj deo posla.

On⁴⁵ predstavlja neprekidno vrednovanje karakteristika interne kontrola i kao takav predstavlja neprekidnu tekuću aktivnost suštinskog ocenjivanja svake interne kontrole, koja se sprovodi i kroz delovanje interne revizije.

Kao komponenta sistema internih kontrola, monitoring može biti kontinuirana (svakodnevna aktivnost rukovodstva), periodična (aktivnost interne revizije, compliance-a i tako dalje) i kombinovana aktivnost.

Njegova svrha ogleda se u određivanju koja interna kontrola je adekvatno dizajnirana, pravilno izvedena i efektivna⁴⁶. Kao takav, monitoring nikada nije samo proces običnog nadzora aktivnosti. Njegova efektivnost mora da rezultira:

 identifikovanjem postojećih nepravilnosti,

⁴⁴ Smith P., "IT Skills for Internal Auditors", *Internal Auditor*, avgust 2008. godine, strana 44 - 48, prevod objavljen u *Biltenu Udruženja internih revizora Srbije*, broj 7., 2008. godine, strana 18 - 22., <http://uirs.rs>.

⁴⁵ University of California, *Understanding Internal Controls, A Reference Guide for Managing, University Business Practices*, www.ucop.edu, (pristupljeno 30. novembra 2009.).

⁴⁶ Interna kontrola je adekvatno dizajnirana i pravilno izvršena ako je svih pet komponenti interne kontrole (kontrolno okruženje, procena rizika, kontrolne aktivnosti, monitoring i informacija i komuniciranje) prisutno i funkcionalno dizajnirano – prim. aut.

- ✚ pravilnim izveštavanjem i
- ✚ procenom i identifikovanjem uzroka nepravilnosti.

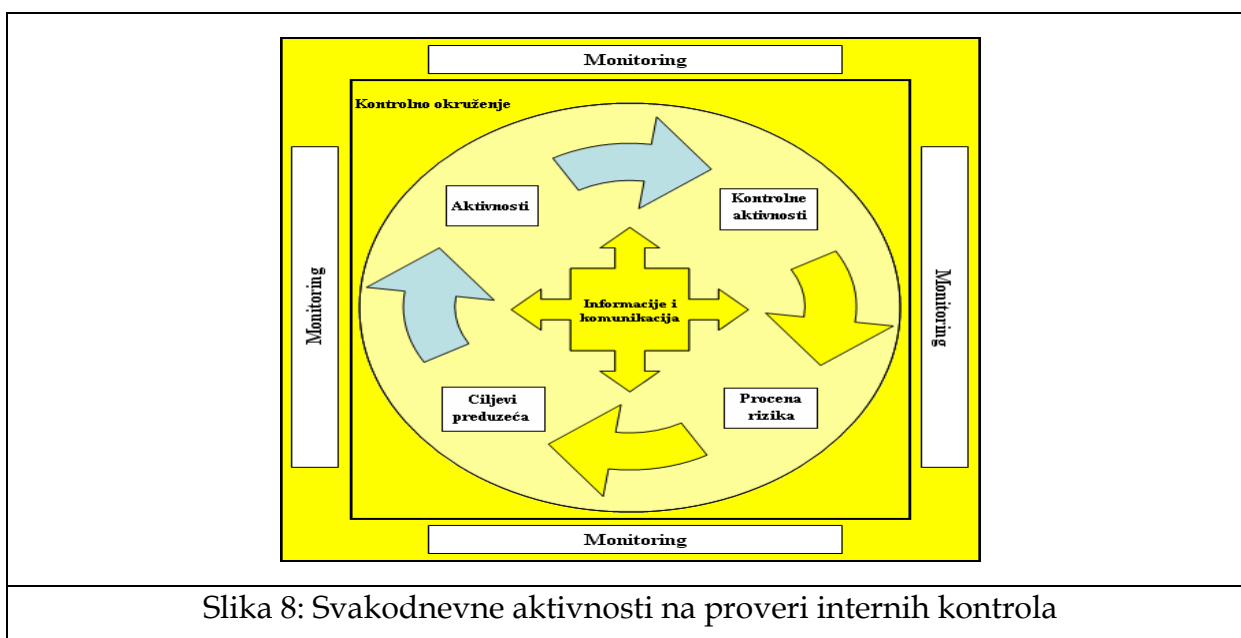
Neke aktivnosti monitoringa istovremeno mogu biti i kontrolne aktivnosti (i obrnuto). Ipak, ali između ova dva pojma postoji razlika. Odgovor na pitanje:

Da li kontrola (izuzev što detektuje i koriguje grešku), identifikuje uzroke zbog kojih je do greške došlo i upućuje na sistemsku korekciju sprečavajući njeno dalje pojavljivanje?

objašnjava da li se radi o aktivnosti monitoringa ili kontrolnoj aktivnosti. Ukoliko nemamo navedenu situaciju, reč je o kontrolnoj aktivnosti, a ako imamo, radi se o aktivnosti monitoringa⁴⁷.

1.1.4.1 Položaj monitoringa u sistemu internih kontrola

Standardne i uobičajene aktivnosti na proveru internih kontrola odnose se na različite aktivnosti rukovodstva i nadzornog tela na oceni i vrednovanju kvaliteta, efektivnosti i efikasnosti svih pojedinačnih elemenata sistema internih kontrola. Monitoring predstavlja redovnu i normalnu aktivnost sa povratnom spregom u odnosu na organizaciju. Njime se pokrivaju sve komponente interne kontrole, a uključuje delovanja sa ciljem utvrđivanja nezakonitog, nemoralnog i neekonomičnog ponašanja. Sve to u cilju otkrivanja neefektivnih elemenata u celokupnom sistemu interne kontrole.



Slika 8: Svakodnevne aktivnosti na proveru internih kontrola

Izvor: Samostalan rad autora.

⁴⁷ Bogićević M., "Monitoring – komponenta sistema internih kontrola", *Bilten Udruženja internih revizora Srbije*, broj 2., 2008. godine, strana 6 – 11., <http://uirs.rs>.

Pojedinačno ocenjivanje pojedinih komponenti sistema internih kontrola sprovodi se periodičnim vrednovanjem. Rezultat vrednovanja ogleda se kroz formalne izveštaje o sprovedenoj internoj kontroli. Nezavisnost⁴⁸ po pitanju ocenjivanja karakteristika interne kontrole obezbeđuje se kroz nezavisnu, adekvatnu i u organizaciji dobro pozicioniranu funkciju interne revizije.

1.1.4.2 Ostale odrednice monitoringa



Domen i učestalost pojedinačnih procena internih kontrola, primarno zavisi od procene rizika i efektivnosti svakodnevnih aktivnosti na proveru internih kontrola. Uobičajeno je da interakcija svakodnevnih aktivnosti na proveru internih kontrola i pojedinačne procene internih kontrola, obezbede da sistem internih kontrola bude efektivan.

Za efikasanost sistema internih kontrola, ključna je uloga rukovodstva. Rukovodstvo se fokusira na posmatranje aktivnosti u visokorizičnim oblastima, umesto da posmatra svaki pojedinačni deo informacije koja određuje koje kontrole funkcionišu. Upotrebom kontrolnih listi ili primenom testova na bazi uzorka, pribavlja se razuman nivo uveravanja da kontrolne aktivnosti funkcionišu (u skladu sa ciljevima njihovog utvrđivanja i postavljanja).

Nedostaci uočeni tokom provera internih kontrola ili kroz pojedinačnu procenu internih kontrola, treba da budu saopšteni i po osnovu njih sprovode se adekvatne aktivnosti. Nedostaci sistema internih kontrola i nedostaci u poslovanju preduzeća, mogu predstavljati uočenu, potencijalnu ili realnu negativnu pojavu. Njihovo neotklanjanje može dovesti do opasnosti da očekivani ciljevi preduzeća neće biti ostvareni.

Postupak razmene informacija i komuniciranje mora biti unapred utvrđen. Moraju biti utvrđeni i stepeni odgovornosti po nivoima rukovodilaca i pojedinaca. Takođe, treba utvriti i poseban kanal za dostavljanje izveštaja sa senzitivnim informacijama, koje se tiču ilegalnih ili protivpravnih činjenja na štetu preduzeća.

Politike i procedure u sklopu sistema interne kontrole, moraju obezbediti reviziji, da pravovremeno i adekvatno sa revidiranim razmatraju i kontrolišu sprovođenje utvrđenih nalaza. U skladu sa tim rukovodstvo:

-  pravovremeno ocenjuje nalaze revizije (ili ostalih oblika nadzora),
-  prezentuje uočene nepravilnosti sa datim preporukama iz izveštaja revizora (ili drugih organa koji sprovode nadzor),

⁴⁸ "Understanding Internal Controls, A Reference Guide for Managing, University Business Practices", University of California, www.ucop.edu, (pristupljeno 29. novembra 2009.).

- ✚ utvrđuje potrebne aktivnosti u skladu sa odgovornostima (po pitanju nalaza i preporuka),
- ✚ ograničava vremenski okvir za otklanjanje nedostataka i
- ✚ razmatra dinamiku otklanjanja uočenih propusta.

Teoretski a posebno u praksi upravni odbor⁴⁹ ili direktor treba da periodično razmotre sistem interne kontrole. Dinamika periodičnih razmatranja zavisi od dinamike promena ciljeva organizacije, nivoa rizika i broja promena u postojećem sistemu interne kontrole. Tamo gde se rizici i ciljevi menjaju učestalije, razmatranje i sagledavanje sistema internih kontrola mora biti češće.

1.1.5 Informacija i komuniciranje (peta komponenta COSO modela)

Stalna međukomponenta svih elemenata COSO modela, a na osnovu koje se identifikacija i izmene u finansijskom i operativnom poslovanju sprovode u realnom vremenu, jesu informacija i komuniciranje. Organizacija u kojoj su razvijeni razmena informacija i komunikacija, pravovremeno i bez problema se sprovodi, upravlja i kontrolišu ciljevi organizacije. To obezbeđuju bolje odnose sa kupcima, dobavljačima, regulatornim telima i vlasnicima kapitala preduzeća. Informacije i komunikacija su osnova za realizaciju svih kontrolnih ciljeva.

Iako su i informacija i podatak poruke⁵⁰, bitno je napraviti razliku između njih.

- Informacija je primljena i shvaćena poruka⁵¹.
- Podatak u bukvalnom prevodu sa latinskog jezika znači "nešto što je dato" ili ono što jeste.

Da bi informacija u preduzeću bila tačna i relevantna, preduslov je ažurnost knjiženja i ispravna klasifikacija brojnih transakcija i događaja. Primenjiva informacija bi trebalo da bude sačinjena i strukturirana u formi koju mogu shvatiti svi korisnici: rukovodstvo, zaposleni i interna kontrola. Informacioni sistem preduzeća generiše izveštaje koji sadrže operativne, finansijske i nefinansijske informacije. Informacioni sistemi produkuju izveštaje koji mogu biti operativni (na primer plan i ostvarenje obima proizvodnje), finansijski i nefinansijski. Ukoliko rukovodstvo želi da na osnovu izveštaja donosi pravilne zaključke i sprovodi adekvatne odluke, informacije u izveštajima moraju biti:

⁴⁹ Rubin P.H., *Controlling the Cost of Coordinating, Communicating and Decision Making*, The Free press, New York – SAD, 1990. godine, strana 82. - "Upravni odbor preduzima aktivnosti kao agent vlasnika kapitala."

⁵⁰ Na primer, broj 6 je podatak i on kao takav nema posebno značenje, međutim "Sada je 6 časova" je informacija jer je podatku dodeljeno neko značenje. Tako možemo uvideti da se informacija sastoji od podatka i značenja koje joj je dodeljeno – prim. aut.

⁵¹ Nadrljanski Đ., *Informatika za učitelje*, Učiteljski fakultet Beograd, 1996., strana 25.

- Adekvatne;
- Blagovremene;
- Aktuelne;
- Tačne i
- Dostupne.

U cilju obezbeđenja pobrojanih karakteristika informacija iz izveštaja koje smo prethodno naveli, sve transakcije koje se knjigovodstveno⁵² evidentiraju moraju biti dokumentovane. Postupak knjiženja i tok nastanka poslovnog događaja pokriveni su adekvatnim internim kontrolama.

Komunikacija je proces stvaranja, prenošenja, priprema za korišćenje i korišćenje informacija⁵³ i predstavlja čin prenošenja informacije:

- ✚ od pojave do pojave,
- ✚ od osobe do osobe i
- ✚ od mesta do mesta.

Razmena informacija i komunikacija može se vršiti interno i eksterno. Efektivna interna komunikacija mora se vršiti u svim smerovima, odnosno kanalima:

- ✚ Od rukovodilaca ka zaposlenima (od gore na dole)
- ✚ Od zaposlenih ka rukovodiocima (od dole na gore)
- ✚ Među rukovodiocima i zaposlenima na istom nivou

Informacija je osnova za komunikaciju, a komunikacija mora obezbediti očekivanja grupe i individua. Zaposleni moraju dobiti jasne poruke o značaju sistema interne kontrole. Njihovo razumevanje uloge interne kontrole i razumevanje samog sistema interne kontrole, preduslov je da njihove aktivnosti obavljaju na ispravan način.

Zahtevi rukovodstva za informacijama mogu da izazove probleme u komunikaciji. Takve situacije zaposleni ne shvataju razloge zbog kojih moraju da sačinjavaju određene izveštaje ili nasuprot da rukovodstvo traži od zaposlenih da im dostavlja izveštaje koji nisu potrebni. Zbog toga je potrebno zaposlenima objasniti razloge izveštavanja, i od njih prikupljati precizno definisane i zaista potrebne izveštaje. Imajući ovo u vidu, u vezi svakog izveštaja koji se razmenjuje između zaposlenih i rukovodstva procedurom mora biti definisano sledeće:

- ✚ sadržaj izveštaja,

⁵² Ilić G., Radovanović R. i Jovanović K.Š., *Finansijsko računovodstvo*, Savremena administracija, Beograd, 1996. godine, strana 6. - „Knjigovodstvo se najkraće definiše kao deo ili računska osnova računovodstva ili kao metod registrovanja ili beleženja poslovnih transakcija.”

⁵³ Videnov A.T., *Promocija u poslovnim komunikacijama*, Grafički atelje Kum, Beograd, 2004. godine, strana 11.

- ✚ način njegovog sačinjavanja,
- ✚ odgovornost za tačnost podataka,
- ✚ kontrole koje se moraju sprovesti pri sačinjavanju i proveru sačinjenog izveštaja i
- ✚ dinamika njegovog dostavljanja.

Komunikacija i izveštaji koji se razmenjuju, zbog važnosti i uticaja koji imaju u procesu donošenja poslovnih odluka, predmet su adekvatnih i efektivnih internih kontrola.

Izuzimajući internu komunikaciju, bitno je da rukovodstvo obezbedi i adekvatnu eksternu komunikaciju koja veoma često direktno utiče na ostvarivanje ciljeva preduzeća. Pogrešne informacije u zahtevu za kredit koji preduzeće upućuje banci, mogu dovesti do situacije da kredit ne bude odobren, te da se zbog toga preduzeće nađe u problemu zbog nelikvidnosti. Loša eksterna komunikacija može da dovede preduzeće u koliziju sa eventualnom zakonodavnom regulativom. Na primer, loše sačinjen poreski bilans preduzeća može izazvati reakciju poreskog organa koji može izvršiti vanrednu kontrolu i kazniti preduzeće i odgovorno lice u njemu.

1.1.6 Ostali modeli sistema internih kontrola (COSO, CoCo, SAC i COBIT)

Uvažavajući činjenicu da su neki čitaoci izveštaja o COSO modelu smatrali da je težak i za čitanje i za razumevanje, razvijen je novi i jednostavniji model⁵⁴. CoCo model, sačinjen je na bazi COSO modela, ali se smatra da je za razliku od njega konkretniji i pristupačniji za primenu. Internu kontrolu CoCo model opisuje kao akciju koja podstiče najbolje rezultate za organizaciju. Ova akcija, koja doprinosi ostvarenju ciljeva organizacije i u središtu se nalazi pouzdanosti finansijskog izveštavanja, sledi obavezna efektivnost i efikasnost⁵⁵ poslovanja i potom usaglašenosti sa važećim zakonima i regulativom, kao i internim politikama.

CoCo naglašava da kontrola sadrži:

Takve elemente u organizaciji (uključujući njene resurse, sisteme, procese, kulturu, strukturu i zadatke) koji, uzevši zajedno, pružaju podršku ljudima u ispunjenju ciljeva organizacije.

⁵⁴ Business-Finance eEncyclopedia, www.enotes.com, (pristupljeno 30. novembar 2009.), ovo je model za koji se veruje da je jednostavniji, nalazi se objašnjen u izveštaju Canadian Institute of Chartered Accountants, a isti je objavljen 1995. Godine u izveštaju pod nazivom Guidance on Control, dat je model sistema internih kontrola Criteria of Control (CoCo).

⁵⁵ Andžić R., *Poslovna ekonomika*, Štamparija Vanja, Beograd, 2004. godine, strana 243. - „Efikasnost predstavlja meru ukupne uspešnosti ekonomije preduzeća, koja odražava meru uspešnosti poslovanja. Efektivnost je mera uspešnosti postizanja postavljenih ciljeva ekonomije preduzeća.“

Prema CoCo modelu, kontrola se sastoji se od četiri međusobno povezana elementa i u sebe uključuje: svrhu, posvećenost, sposobnost i monitoring i učenje.

Dodatak COSO i CoCo modelu, su još dva izveštaja koja određuju modele internih kontrola. Jedan je opisao Institute of Internal Auditors Research Foundation's Systems Auditability and Control (SAC)⁵⁶. Model SAC je izdat 1991. i dopunjen 1994. godine. Drugi model je opisao Information Systems Audit and Control Foundation's COBIT (Control Objectives for Information and Related Technology)⁵⁷. Model COBIT je izdat 1996. godine.

The Institute of Internal Auditors je izdao SAC model radi pružanja smernica internim revizorima, a po pitanju odnosa internih kontrola sa informacionim sistemima i informacionim tehnologijama. Definicija interne kontrole koja je uključena u SAC kaže da je interna kontrola:

Skup procesa, funkcija, aktivnosti, podsistema i ljudi koji su grupisani zajedno ili svesno razdvojeni tako da efektivno dovedu do ispunjenja ciljeva.

COBIT je suštinski i primarno fokusiran na efektivnost i efikasnost monitoringa informacionih sistema. Ovaj izveštaj naglašava ulogu i uticaj kontrole informacionih tehnologija na poslovne procese. On se može koristiti od strane rukovodstva radi razvoja čistih politika i dobre prakse za kontrolu sistema informacionih tehnologija. U nastavku je data definicija iz COBIT izveštaja, po pitanju interne kontrole, koja je dodatak u odnosu na COSO definiciju:

Politike, procedura, praksa i organizaciona struktura dizajnirane su da pruže razumnu sigurnost da će poslovni ciljevi biti ispunjeni i da će neželjene situacije biti pravovremeno sprečene ili otkrivene i ispravljene.

Karakteristično za ovaj model je i to što on u centar adekvatne interne kontrole postavlja ljude i naglašava ulogu ljudskog faktora. Prema tom modelu, interna kontrola ne garantuje da će organizacija ostvariti svoje ciljeve, ali može da stvori uslove za njihovo ostvarenje.

⁵⁶ Curtis M.B. i Wu F. H., *The Components of a Comprehensive Framework of Internal Control*, The CPA Journal, mart 2000. godine, www.nysscpa.org.

⁵⁷ The Information Systems Audit and Control Association, www.isaca.org, ((pristupljeno 30. novembra 2009.)).

1.1.7 Inherentna ograničenja sistema internih kontrola

Postavljeni operativni sistem internih kontrola može pružiti razumnu⁵⁸ (a ne i apsolutnu) garanciju rukovodstvu o ostvarenju ciljeva organizacije ili njenom opstanku. Iako sistem internih kontrola može da da rukovodstvu informacije o napretku preduzeća, ili njegovim nedostacima, ona ne može menjati i shvatanja rukovodstva. Interna kontrola ne može biti sama sebi dovoljna niti može garantovati ostvarenju ranije definisanih ciljeva organizacije.

Iako efikasan sistem interne kontrole sam po sebi smanjuje mogućnost neostvarivanja ciljeva preduzeća, uvek postoji rizik da je interna kontrola loše osmišljena ili postavljena ili da ne služi svrsi. Sistem interne kontrole zavisi naravno i od ljudskog faktora, te je samim tim podložan greškama u ocenjivanju i interpretaciji, nesporazumima, nedovoljnosti, pa čak i zloupotrebama. Efektivna interna revizija zasnovana na rizicima zbog toga mora uzeti u obzir najkritičniji izvor problema i inherentnih ograničenja, ljudski faktor⁵⁹. Slabosti ljudi se mogu klasifikovati kao:

- ✚ Nedovoljna osposobljenost kadra,
- ✚ Nedovoljan broj zaposlenih,
- ✚ Oskudno rukovođenje i liderstvo i
- ✚ Neefektivno upravljanje ljudskim resursima.

Ključni ograničavajući faktor sistema internih kontrola, između ostalog, jesu i ograničeni raspoloživi resursi (kako ljudski, tako i materijalni). Koristi od kontrole moraju zbog toga biti u vezi sa troškovima koje izazivaju.

Može se zaključiti da ne postoji savršen sistem internih kontrola koji bi eliminisao sve rizike i gubitke. Takav sistem, ukoliko bi ga i bilo moguće napraviti, koštao bi više nego što su gubici koji bi nastali ako takav sistem ne postoji. Svakako, o sistemima internih kontrola, pored njihove činjenične uloge, postoje i određeni mitovi. Najčešći su neki od sledećih⁶⁰:

- ✚ Interna kontrola započinje sa jakim politikama i procedurama (mit) - Interna kontrola započinje jakim kontrolnim okruženjem (činjenica).
- ✚ Interna kontrola je stvar finansija (mit) - Interna kontrola je integrisana u svaki aspekt poslovanja (činjenica).
- ✚ Ako su kontrole dovoljno jake, možemo biti sigurni da neće doći do pojave kriminalnih radnji i da su finansijski izveštaji istiniti (mit) - Interne kontrole

⁵⁸ Tata Mc Graw-Hill Companies, *Contemporary Auditing*, SDR Printer, Delhi, 2005. godine, strana 110.

⁵⁹ Marks N., *At the Root of Risk*, Internal Auditor, oktobar 2008. godine, strana 29-30, prevod objavljen u Biltenu Udruženja internih revizora Srbije, broj 6., 2008. godine, strana 20 - 23., <http://uirs.rs>.

⁶⁰ Tone at the top, *Controls Are Everybody's Business*, publikacija Instituta internih revizora, jun 2003. godine, strana 2.

omogućuju razumnu, ali ne i apsolutnu, sigurnost da će ciljevi organizacije biti ostvareni (činjenica).

1.2 Razvoj interne revizije

Prve oblike kontrole, kao preteču revizije, nalazimo u zapisima Mesopotamske civilizacije (3.500 godina pre nove ere). Pomenutim zapisima opisuju obeležavanje različitih finansijskih transakcija i njihovu verifikaciju. Interna kontrola, kao posebna aktivnost, možda je nastala baš u to vreme. I zapisi drugih starih civilizacija, uključujući Egipat, Grčku, Kinu, Persiju i Izrael, pokazuju postojanje sličnog sistema⁶¹.

Tragovi o reviziji nalaze se i u starom Rimu, a sama reč revizija ima koren u latinskoj reči "auditus" (što znači: osluškivati, slušati, čuti, pretresati).

Kontrola transakcija sa kupcima i dobavljačima, kao i provera rada zaposlenih, omogućena je tek nastankom sistem dvojnog knjigovodstva u 13. veku. Zapisivanje poslovnih događaja u knjigovodstvu, na bazi dvojnog knjigovodstva, stvorilo je osnovu formiranje interne revizije.

Inicijalni tragovi interne revizije mogu se naći u 15. veku. Prve ljude, koji su se bavili internom revizijom u tom periodu, angažovali su kraljevi i bogati trgovci. Cilj njihovog angažmana bilo je preventivno otkrivaju krađe i zloupotrebe imovine, ali i ostalih nepravilnosti. Zavisno od vrste posla koji su obavljali, razvijane su kontrolne tehnike. Činili su ih nezavisna potvrda, kao i ispitivanja radi otkrivanja i preventivnog sprečavanja nastanka neregularnosti. Njihovi nalazi i zaključci, postaju osnova rada interne revizije⁶².

Radnje knjigovodstvenih činovnika, koje mogu biti nepoštene, usmerene su ka imovini preduzeća. Preduzimaju se sa ciljem (i nekad, a i sada), da imovinu pokažu većom nego što je ona u stvari i da time sakriju nepravilna i protivzakonita smanjenja vrednosti ili da prikriju neuspehe. Vlasnici preduzeća "šminkanjem" knjigovodstva nastojali su, da daju lažno stanje o preduzeću i njegovom poslovanju, i da na bazi toga sačine lažne bilanse⁶³.

Sve do industrijske revolucije u Evropi, sistem revizije zasnivao se na potvrđivanju računovodstvenih zapisa i njihove podloge u relevantnim dokumentima. Razvoj industrije, uslovio je i razvoj metoda kontrole i revizorskih tehnika. Metode i tehnike su u SAD, tokom industrijske revolucije stigle iz Engleske.

⁶¹ Treasury Board of Canada Secretariat, *History of Internal Audit in the Federal Government*, www.tbs-sct.gc.ca, (pristupljeno 10. decembra 2009.).

⁶² Reference for Business, www.referenceforbusiness.com, (pristupljeno 10. decembra 2009.).

⁶³ Jenni E. G., *Zloupotrebe u knjigovodstvu – patologija u knjigovodstvu*, Graph Style, Novi Sad, 2007. godine (inicijalno štampano u Berlinu 1926. godine, a u Beogradu 1934. godine), strana 43. i 89.

Tokom Prvog svetskog rata, došlo je do naglog razvoja ekonomije SAD, čime je izazvan razvoj tehnika planiranja, upravljanja i ocene poslovnih aktivnosti. To je dovelo do izrade regulatornih akata, kojima je počela da se definiše revizija.

Na samom početku Prvog svetskog rata (1914. godine), osnovana je Federalna trgovinska komisija (The Federal Trade Commission (FTC). Velika kriza krajem dvadesetih i tridesetih godina dvadesetog veka, takođe je dovela je do razvoja regulatornih akata. Kongres Sjedinjenih Američkih Država, u to vreme, doneo je sledeće bitne akte:

- ✚ The Securities Act⁶⁴ iz 1933. godine definiše da preduzeća, u cilju zaštite poverilaca i investitora, treba da: opiše svoju imovinu i poslovanje; da pruži podatke o rukovodstvu i da finansijske izveštaje sertifikuje od strane nezavisnog računovođe...
- ✚ The Securities and Exchange Act⁶⁵ iz 1934. godine koji je uredio finansijsko tržište, utvrđuje: postojanje i rad berzi; rad brokera i dilera i protivprevarne radnje...
- ✚ The Public Utility Holding Company Act iz 1935. godine, uređuje rad holdinga: načine nastanka holdinga; ograničenje internih transakcija i izveštavanje...
- ✚ The Investment Company Act iz 1940⁶⁶. godine reguliše rad investicionih organizacija.

Dušanov zakonik, iako ne tretira knjigovodstvo ili reviziju, sadrži 2 člana koja govore o lažnom evidentiranju ili nepoštovanju zakona⁶⁷. To su član 138 (O lažnom pisanju⁶⁸) i član 154 (O zakonu⁶⁹).

Imajući u vidu istorijske okolnosti, u Srbiji su se stvorili uslovi početkom 20. veka Trgovačkim zakonom Kraljevine Jugoslavije poslovi koje obavljaju revizori su definisani u više paragrafa. Prema ovom zakonu, svaki vlasnik kapitala (paragraf 121) za pregled poslovnih knjiga može se poslužiti stručnjakom pod zakletvom. Revizore mogu da angažuju i sud, skupština, upravni i nadzorni organ. Zakon, donešen 1937., na žalost nikada nije stupio na snagu i to zbog raznorodnosti zakonske regulative koja je tada važila na teritorijama pojedinih republika

⁶⁴ University of Cincinnati, www.law.uc.edu, (pristupljeno 15. decembra 2009.).

⁶⁵ Isto.

⁶⁶ Villanova University, www.law.villanova.edu, (pristupljeno 20. decembra 2009.).

⁶⁷ Dušanov zakonik, www.dusanov-zakonik.com, (pristupljeno 10. decembra 2009.).

⁶⁸ Dušanov zakonik, član 138: *"Ako se nađe u čijem hrisovulju slovo lažno prepisano, nađu se slova ispravljana i reči preuđene na drugo, što nije zapovedilo carstvo mi, ti hrisovulji da se razderu, a onaj više da nema baštine"*.

⁶⁹ Dušanov zakonik, član 154: *"Koji se porotnici zakunu, i opravdaju onoga po zakonu, i ako se po tome opravdanju nađe baš sam predmet u onoga opravdanoga, koga su opravdali porotnici, da uzme carstvo mi od tih porotnika vražđu, po tisuću perpera, i više potom da se tima porotnicima ne veruje, ni da se ko za njihove udaje, ni da se od njih ženi"*.

(Austrougarski i Otomanski zakoni)⁷⁰. Aktivnosti revizije u Srbiji nisu prestale ni tokom Drugog svedskog rata⁷¹.

Svetske korporacije sve više angažuju revizore (koji nisu njihovi zaposleni), u cilju potvrde finansijskih transakcija, testiranja sistema internih kontrola i provere usaglašenosti akata preduzeća sa zakonodavnim aktima. Glad za revizijom, dovodi stvaranja internih organizacionih delova koji permanentno rade poslove revizije. Brojni interni revizori, potekli su iz eksternih revizorskih organizacija, što je uticalo na metode njihovog rada (koje se baziraju na metodama sa fokusom na finansijskim izveštajima). Postojanje interne revizije, dovelo je do značajnog umanjenja naknada za angažovanje eksternog revizora.

Poslovi interne revizije, organizovane kao zasebna funkcija u preduzeću, počinju da se razlikuju od poslova eksterne revizije sredinom 20. veka. Ulogu i značaj internoj reviziji daje Foreign Corrupt Practices Act⁷² iz 1977. godine (donet u SAD). Ovaj akt nastao je u cilju sprečavanja nastanka korupcije od strane inostranih organizacija koje su imale predstavništva u SAD, i zbog onemogućavanja (ako je to moguće) davanja mita od strane američkih kompanija organizacijama u inostranstvu. Za primenu akta, bilo je neophodno da preduzeća imaju adekvatan sistem interne kontrole, i naravno adekvatan knjigovodstveni sistem. Sam akt decidno ne utvrđuje obavezu postojanja interne revizije (niti definiše njen rad), ali da bi se mogao sprovesti od strane preduzeća u Americi postojanje interne revizije je nezaobilazno.

Osamdesete godine 20. veka dovode do porasta broja poslovnih neuspeha i prevara kroz finansijske izveštaje. Nekada su, čak i, eksterni revizori „propustili“ da uoče prevare i greške u finansijskim izveštajima. Pojedinačni slučajevi nepoštenog i netačnog finansijskog izveštavanja, ispitivani su od strane sledećih organizacija i udruženja:

- ✚ The American Institute of Certified Public Accounts (AICPA),
- ✚ The American Accounting Association (AAA),
- ✚ The Financial Executives Institute (FEI),
- ✚ The Institute of Internal Auditors (IIA) i
- ✚ The National Association of Accountants (NAA).

⁷⁰ *Trgovački zakon Kraljevine Jugoslavije* (reprint), Mladost Beograd, Beograd, 1990. godine, strana 52.

⁷¹ Časopis *Mlekarstvo*, Kuća štampe, Zemun, 2003. godine, strana 59. - U objavljenom dokumentu Čačanske zemljoradničke mlekarske zadruge nalazi se izveštaj revizora (od 17. oktobra 1942.), kojim revizor konstatuje da je „zadruga saobrazila pravila Zakona o privrednim zadrugama“ i „da je obzirom na prilike rad zadruge zadovoljavajući, pošto ne postoje uslovi za rad ranijeg obima“.

⁷² Federation of American Scientist, www.fas.org, (pristupljeno 25. decembra 2009.).

Unija pobrojanih organizacija, koja čini Treadway Commission, izdala je 1987. godine finalne preporuke. Između ostalih preporuka, u izveštaju komisije date su sledeće preporuke preduzećima, a koje se odnose na sistem internih kontrola:

- ✚ Preduzeća moraju ustanoviti adekvatan sistem internih kontrola;
- ✚ Mora se ustanoviti efektivna i objektivna funkcija interne revizije sa adekvatno kvalifikovanim zaposlenim osobljem;
- ✚ Mora postojati koordinirani rad između interne revizije i eksterne revizije finansijskih izveštaja.

Jedna od preporuka, koje je komisijski izveštaj dao internoj reviziji, jeste da ona posebno razmotri da li nalazi koje ima i koji nisu direktno povezivi sa finansijskim izveštajima, mogu imati uticaj na njih.

Bazični nivo internih kontrola su, prema tradicionalnom shvatanju, svodi se na individualno preventivne, detekcione i korektivne aktivnosti. Ove kontrole, kada se objedine, kreiraju strukturu i sistem kontrolnih procedura organizacije, a samim tim i sistem interne kontrole. Devedesetih godina 20. veka, sa ovog tradicionalnog pristupa sistemu internih kontrola, otišlo se korak dalje. Interna revizija i njena odgovornost su preorjentisani sa ocene individualnih procesa kontrola, na samo kontrolno okruženje, korporativno upravljanje⁷³ i etičku klimu u organizaciji.

Interna revizija usmerila se na prevenciju rizika i unapređenje promena u skladu sa tim. Istovremeno, procena rizika i detekcija prevarnih radnji od strane interne revizije, postali su sastavni deo program rada interne revizije.

⁷³ Reić M., *Korporativno upravljanje*, - "Izgradnja efikasnog korporativnog upravljanja obuhvata tri oblasti: kontrolu menadžmenta, gde upravni odbor kontroliše izbor i ocenjuje rad direktora; izveštavanje deonika, reviziju i uključivanje u donošenje važnih odluka i monitoring i procenu dugoročnih strategija i procenu rada kompanije. Enron, Worldcom, Parmalat bili su dramatični primeri zloupotrebe poverenja vlasnika i izigravanja zakona. Novi koncept uvodi red u menadžment, stavlja sve interese na ravnopravnu ravan i omogućava vlasnicima da znaju šta se dešava unutar korporacije. Iako se definicija pojma korporativno upravljanje vremenom menjala, suština je ostala ista - kako obezbediti da akcionari "ukrote" svoj menadžment i da menadžeri rade u korist kompanije, vlasnika, zaposlenih, sindikata i lokalne zajednice, a ne jedino za svoju ličnu korist. Korporativno upravljanje je jedna od poluga za privlačenje stranih investicija, a zemlje sa slabim zakonskim sistemima pružaju više prostora za zloupotrebu prava akcionara, te investitori teško mogu da zaštite svoje interese. Iako zakonska regulativa postavlja relativno visoke standarde kada je u pitanju transparentnost, dostupnost pouzdanih i relevantnih informacija sa berze, javnost, pa i potencijalni ulagači, malo veruju informacijama koje kompanije same objavljuju. Stoga koncept korporativnog upravljanja uvek obuhvata dve ključne reči: odgovornost i transparentnost, a nakon velikih berzanskih skandala koji su potresali američke i evropske korporacije, ovom pojmu su se morale pridružile još dve kategorije: moral i etika." E magazin, www.emagazin.co.yu, (pristupljeno 10. januara 2010.).

1.3 Uloga i značaj interne revizije

Da bi se postigle efektivne interne kontrole, iskustvo i dobra praksa nalažu postojanje interne revizije koja je usaglašena sa ostalim delovima sistema internih kontrola (na primer kontrolama prevara ili programima ocenjivanja⁷⁴). Osnovni deo programa rada interne revizije jeste njeno delovanje u pogledu preispitivanja sistema internih kontrola. Interna revizija u saradnji sa upravnim odborom (Odborom direktora), direktorom i višim rukovodstvom, postaje osnovno sredstvo za ocenjivanje sistema internih kontrola. Kao takva, interna revizija pruža sigurnost i način uveravanja o postizanju efektivnog kontrolnog sistema.

Dobra praksa interne kontrole i interne revizije, definisala je osnovne standarde interne revizije:

"Područje interne revizije bi trebalo obuhvatiti razmatranje i ocenu adekvatnosti i efektivnosti sistema internih kontrola organizacije i kvalitativnih karakteristika u sprovođenju dodeljenih odgovornosti⁷⁵."

Akt o javnim finansijama i reviziji (The Public Finance and Audit Act) iz 1983. godine, nalaže da vrhovni autoritet organizacije mora obezbediti efektivan sistem interne kontrole nad autoritetom u čijoj su nadležnosti finansije i finansijske operacije. Time treba da se obezbedi da se:

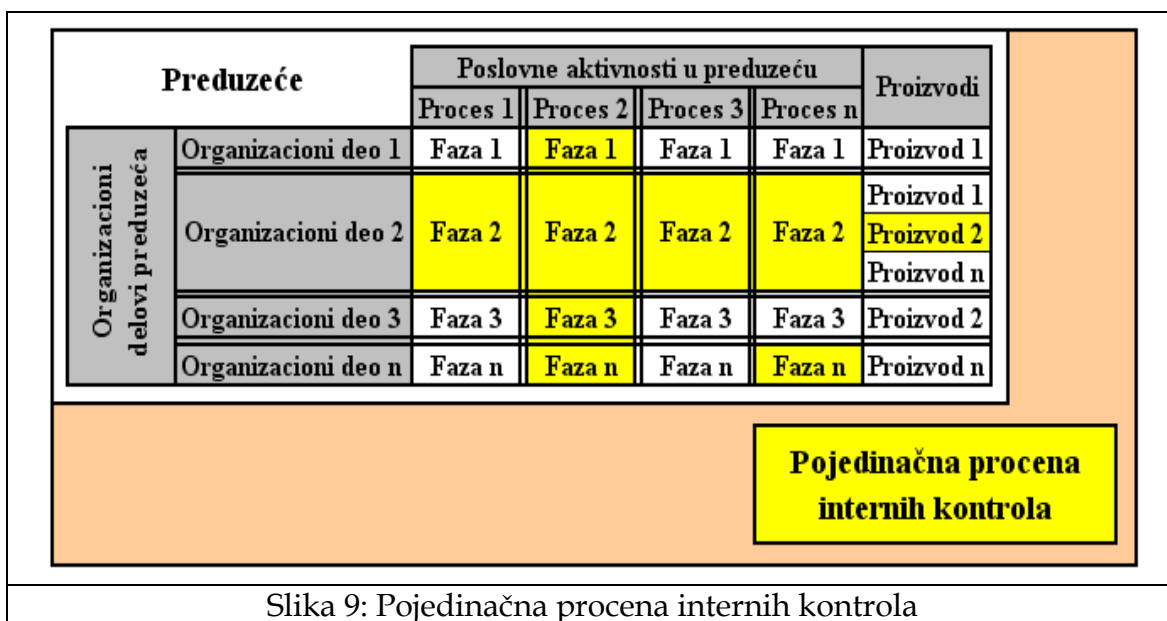
- ✚ Politike i potrebe rukovodstva sačinjavaju u skladu sa odredbama ovog akta i njegovim opisanim odredbama,
- ✚ Pouzdana iskustva primenjuju radi efikasne, efektivne i ekonomične rukovodeće funkcionalnosti za svaki organizacioni deo ili sektor u okviru organizacije;
- ✚ Sistem autorizacije, evidentiranja i procesuiranja adekvatno postavi radi sprovođenja računovodstvenih kontrola koje se odnose na imovinu, obaveze, plaćanja i troškove;
- ✚ Adekvatno odvoje funkcionalne odgovornosti i
- ✚ Procedure povremeno pregledaju kroz sistem interne kontrole.

Konačna odgovornost na primeni sistema internih kontrola je na upravnom odboru i direktoru. Ova dva organa, u praksi, prenose višem rukovodstvu prava i obaveze za primenu adekvatnog sistema interne kontrole. U cilju ispunjenja navedenih obaveza, sistem interne kontrole u sebi mora da obuhvati funkciju interne revizije. Obim interesovanja i ishod aktivnosti interne revizije u organizacijama je skoro neograničen. Interna revizija mora i može da posmatra i ocenjuje:

⁷⁴ The Treasury office of financial management, *Statement of Best Practice, Internal Control and Internal Audit*, The Treasury office of financial management – New Wales, june 1995., www.treasury.nsw.gov.au, (pristupljeno 15. januara 2010.).

⁷⁵ Isto.

- ✚ Sve pojedince (od rukovodstva do zaposlenih)
- ✚ Sve organizacione delove (proizvodnja, nabavka, prodaja, finansije i računovodstvo⁷⁶, marketing,...)
- ✚ Sve poslovne aktivnosti u preduzeću po svim fazama,
- ✚ Pojedinačne faze u procesima i
- ✚ Pojedine vrste proizvoda.



Slika 9: Pojedinačna procena internih kontrola

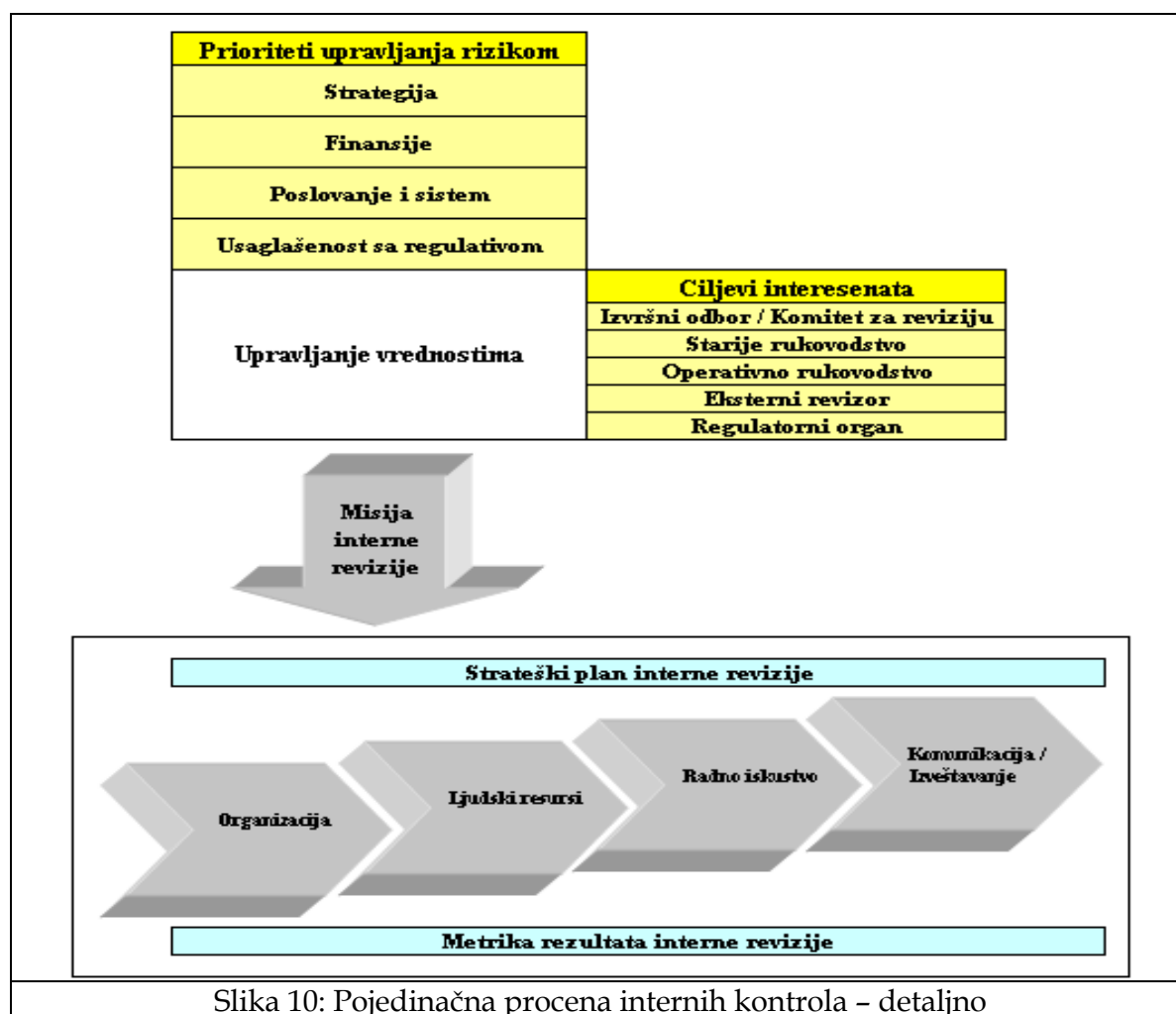
Izvor: Samostalan rad autora.

Interna revizija, svoj rad kruniše sačinjavanjem izveštaja u kom saopštava nalaze, daje preporuke i prati realizaciju tih preporuka. Suprotno od izveštaja o reviziji finansijskih izveštaja (proizvod eksternih revizora), izrada izveštaja interne revizije organizacije predstavlja poseban izazov i ne izdaje se u standardizovanom obliku. Stil izražavanja u revizorskom izveštaju interne revizije ima značaja koliko i informacija koja se u njemu iznosi. Preporuke su napisane na način kojim se rukovodstvu prenose poruke sprovođenja i uđenja ukupnog poslovanja. U izveštaju prvo se navode najznačajniji problemi, potom se prelazi na manje značajne. Navođenje preporuka odvija se obrnutim redosledom⁷⁷, dodavanje vrednosti organizaciji ostiže se putem analize rizika, kontrola i poslovanja. Dužnosti je internih revizora da obezbede "uveravanja u pogledu korporativnog upravljanja, sistemima kontrole i procesa upravljanja rizikom", kako bi se efektivno

⁷⁶ Smith C.A. i Ashburne J., *Financial and Administrative Accounting*, - "Računovodstvo je nauka o beleženju i klasifikovanju poslovnih transakcija i događaja, primarno finansijskog karaktera i veština sastavljanja značajnih izveštaja, analize i interpretiranja ovih transakcija i događaja i prenošenje rezultata licima koja moraju doneti odluke ili dati ocenu." Mc Grow - Hill Book Company, Inc, New York, 1960. godine, strana 2.

⁷⁷ Adams B. L., *Write smart*, Internal Auditor, april 2008. godine, strana 64 - 68, prevod objavljen u *Biltenu Udruženja internih revizora Srbije*, broj 1., 2008. godine, strana 29 - 33., <http://uir.rs>.

upravljalo rizicima, neophodno je njihovo kontinuirano ocenjivanje identifikovanih rizika⁷⁸. Ovaj zadatak jedan je od najtežih zadataka i za iskusne interne revizore⁷⁹.



Slika 10: Pojedinačna procena internih kontrola – detaljno

Izvor: Samostalan rad autora.

Godišnji finansijski izveštaji je predmet interesovanja interne revizije pre njihovog dostavljanja Upravnom odboru na usvajanje gde interni revizori imaju obavezu da se uvere, da su u postupku izrade finansijskih izveštaja primenjene propisane i ustanovljene računovodstvene politike⁸⁰.

⁷⁸ PWC, *Internal audit creatio value*, Price Waterhouse Coopers Hong Kong, www.pwchk.com/home/eng, (pristupljeno 5. decembra 2009.).

⁷⁹ Norman M., *At the Root of Risk*, *Internal Auditor*, oktobra 2008. godine, strana 29-30, prevod objavljen u Biltenu internih revizora Srbije broj 6., 2008. godine strana 20-24, <http://uirs.rs>.

⁸⁰ Greuning H. i Bratanović S. B., *Analyzing and managing banking risk: a framework for assessing corporate governance and financial risk*, World Bank Publications, Vašington, 2003. godine, strana 52.

1.4 Vrste poslova interne revizije

Poslovi interne revizije u organizaciji, definisani su zakonskim i podzakonskim propisima, preporučenim i prihvaćenim standardima i internim aktima organizacije. Da bi se postigli različiti ciljevi, koriste se različiti tipovi revizija a poslovi koje obavlja interna revizija za njih su ⁸¹:

1. Operativna revizija koja je u stvari sistematičan pregled i ocena organizacionih delova. Njome se određuje koji od njih je funkcionalno efektivan i efikasan, koji od njih postiže postavljene ciljeve preduzeća i koji od njih adekvatno koristi raspoložive resurse.
2. Programska revizija kao način ocene ostvarenja ciljeva, daje odgovor na pitanje gde će postavljeni ciljevi i očekivanja biti ostvareni. Ona može uključiti ispitivanje potencijalnih alternativa za ostvarenje ciljeva i smanjenje troškova.
3. Revizija prevara jeste istraživanje o tome gde i da li u preduzeću postoji neadekvatno korišćenje sredstava, manipulacija sa i greške u informacijama ili nelegalne aktivnosti. U svom radu polazi od pretpostavke postojanje namere.
4. Revizija etičnosti poslovne prakse izvodi se sa ciljem provere da li se organizacija, rukovodstvo i zaposleni pridržavaju etičkog kodeksa, politika i standarda etičke prakse. Ona može obuhvatiti politike nabavke, sistema plaćanja, konflikte interesa, primanje poklona, političko lobiranje, prava i licence uključujući i legalnost softvera i pošteno poslovanje.
5. Revizija usaglašenosti poslovanja u skladu sa regulatornim aktima utvrđuje da li su aktivnost sprovede ili ne u skladu sa definisanim regulatornim aktima. Svaka pojedinačna aktivnost organizacije treba biti definisana korporativnim pravilima, politikama i procedurama, ili spoljnim zakonima i standardima.
6. Pregled razvoja informacionog sistema i njegovog životnog ciklusa, kao aktivnost interne revizije, posmatra razvoj sistema i životnog ciklusa informacionog sistema. Obavlja se u saradnji sa osobama koje implementiraju novi informacioni sistem. Za cilj ima ocenu i nezavisan test sistema u različitim fazama dizajniranja, razvijanja i implementacije. Krajnji cilj ove vrste revizorskog posla je korekcija problema pre razvoja sistema i njegove primene.

⁸¹ Reference for Business, www.referenceforbusiness.com, (pristupljeno 12. januara 2010.).

7. Finansijska revizija se sprovodi radi ispitivanje finansijskog planiranja i procesa izveštavanja, pouzdanosti i celovitosti finansijskog knjigovodstva i pripreme finansijskih izveštaja. Ona podrazumeva i ocenu sistema internih kontrola koje se odnose na finansijsku funkciju i finansijske transakcije.
8. Planiranje u internoj reviziji, kao polazište mora da ima razumevanje organizacije, strateškog plana preduzeća i razumevanje toga kako se on sprovodi. Interni revizor razvija prioritete i strategije tako da oni obuhvate najznačajnije radnje i da pokriju područja sa najvećim rizikom. Planiranje je dinamičan proces. Postupak planiranja polazi od ključnih ljudi, kretanja na tržištu, demografskih kretanja ili drastičnih promena u poslovnom okruženju koje utiču na promenu uslove za rad preduzeća. Postojeći organizovani procesi mogu postati zastareli i zbog razvoja novih tehnologija. Na promenu plana revizije mogu uticati i promene zakona i regulative. Usled navedenih činjenica, ciljevi organizacije i plan interne revizije mogu i moraju biti menjani.

Treba naglasiti, da se preporučuje da organizacija koja je jedanput procenila sistem internih kontrola kao efektivan, nastavi da se fokusira na promene, kako u procesima i u identifikovanim rizicima koji traže kontrole mogu da se prilagode, kao i na promene koje nastaju u funkcionisanju samih kontrola kada one više ne funkcionišu kako je inicijalno zamišljeno⁸².

⁸² Bogićević M., *Monitoring – komponenta sistema internih kontrola*, Bilten Udruženja internih revizora Srbije, broj 2., 2008. godine, strana 6 – 11., <http://uirs.rs>.

II Korporativno upravljanje

Korporativno upravljanje je sistem kojim su kompanije upravljane i kontrolisane⁸³. Struktura upravljanja određuje raspodelu prava i odgovornosti između različitih interesenata u korporaciji (odbor direktora, rukovodstvo, akcionari, poverioci, revizori, regulatorna tela i tako dalje) i određuje pravila i procedure za donošenje odluka u oblasti poslovanja korporacije. Upravljanje obezbeđuje strukturu kroz koju korporacija postavlja i ostvaruje svoje ciljeve i kroz izgrađene mehanizme prate se akcije, politike i sprovođenje odluka korporacije.

2.1. Definicija korporativnog upravljanja

U literaturi se, mogu naći mnoge različite definicije, ali one uglavnom mogu razvrstati u dve grupe.

Prva se usmerava na stvarno ponašanje kompanija – na njihove performanse, rast, efikasnost, finansijsku strukturu, efikasnost, položaj akcionara i drugih zainteresovanih stranaka itd. Stoga ove definicije pokrivaju pitanja iz oblasti korporativnog upravljanja unutar firme, kao što su kako funkcioniše upravni odbor, kakva je uloga naknada rukovodiocima za rezultate poslovanja preduzeća, kako politika prema zaposlenima utiče na poslovanje firme, kakva je uloga raznih aktera i slično.

Druga grupa se bavi normativnim pitanjima korporativnog upravljanja, odnosno pravilima pod kojima preduzeća rade. Ta pravila potiču iz različitih izvora kao što su:

- zakonski sistem,
- pravosuđe,
- finansijska tržišta i slično.

U cilju jasnog preciziranja pojma korporativnog upravljanja, neophodno je poći od analize pojedinih definicija istog pojma. U literaturi je često korišćena (a čini se i opšteprihvaćena) definicija iz izveštaja⁸⁴ Adriana Kadburija (Adrian Cadbury), prema kojoj:

„Korporativno upravljanje je sistem kojim su kompanije upravljane i kontrolisane”.

⁸³ The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance, *The Financial Aspects of Corporate Governance*, The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance, Gee and Co Ltd, Velika Britanija, 1992. godine, strana 14.

⁸⁴ The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance, *The Financial Aspects of Corporate Governance*, The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co Ltd, Velika Britanija, 1992. godine, strana 14.

Odbor direktora odgovoran je za upravljanje kompanijama. Uloga akcionara u upravljanju je da imenuju direktora i revizora te da se uvere da je odgovarajuća struktura upravljanja na mestu⁸⁵. Odgovornosti odbora uključuje:

1. postavljanje strateških ciljeva kompanije,
2. omogućavanje rukovodstvu da ostvari ciljeve,
3. nadzor upravljanje poslovanjem i
4. izvještavanje akcionara.

Struktura korporativnog upravljanja određuje raspodelu prava i odgovornosti između različitih učesnika u organizaciji i utvrđuje pravila i procedure za donošenje odluka⁸⁶.

Korporativno upravljanje predstavlja okvir pravila i postupaka po kojima upravni odbor osigurava odgovornost, pravičnost i transparentnost u odnosima kompanije sa svim interesnim stranama (vlasnicima, finansijerima, kupcima, dobavljačima, zaposlenima, rukovodstvom, vladom i širom zajednicom)⁸⁷. Može se reći i da se korporativno upravljanje odnosi na skup sistema, principa i procesa kojim upravlja preduzeće. Oni daju smernice o tome kako će preduzeće biti usmereno ili kontrolisano tako da može ispuniti svoje ciljeve na način koji dodaje vrednost preduzeću i koji je takođe korisan za sve interesne strane u dugom roku. Rukovodstvo preduzeća preuzima ulogu poverenika za sve ostale⁸⁸.

Ono takođe predstavlja i načine da se korporativne akcije, imovina i sredstva usmere u ostvarivanju korporativnih ciljeva utvrđenih od strane akcionara korporacije⁸⁹. Svakako, korporativno upravljanje je i proces kontrole i administracije kapitala privrednog društva i ljudskih resursi, a u interesu vlasnika kompanije⁹⁰.

Kao takvo, korporativno upravljanje je celovit sistem prava, procesa i kontrola uspostavljenih interno i eksterno nad upravljanjem poslovanja entiteta, a sa ciljem zaštite interesa svih zainteresovanih strana⁹¹.

⁸⁵ Deloitte - Corporate Governance, *Cadbury Definition of Corporate Governance*, <http://www.corpgov.deloitte.com> (27. decembra 2013.).

⁸⁶ OECD glossary, <http://stats.oecd.org/glossary> (pristupljeno 27. decembra 2013.).

⁸⁷ Business Dictionary, www.businessdictionary.com (pristupljeno 27. decembra 2013.).

⁸⁸ Economic Times, <http://articles.economictimes.indiatimes.com>, (pristupljeno 27. decembra 2013.).

⁸⁹ Braendle U.C. i Kostyuk A.N., *Developments in corporate governance - Sternberg (1998)*, www.virtusinterpress.org, (pristupljeno 27. decembra 2013.).

⁹⁰ Braendle U.C. i Kostyuk A.N., *Developments in corporate governance - Hes (1996)*, www.virtusinterpress.org, (pristupljeno 27. decembra 2013.).

⁹¹ Braendle U.C. i Kostyuk A.N., *Developments in corporate governance - Centar za evropske političke studije (CEPS, 1995)*, www.virtusinterpress.org, (pristupljeno 27. decembra 2013.).

2.1.1 Sistematizacija korporativnog upravljanja

Strukturu i modele korporativnog upravljanja u bilo kojoj zemlji određuje nekoliko faktora:

1. pravni i regulatorni okvir (po pitanju prava i obaveze) za rad svih strana uključenih u korporativno upravljanje;
2. faktična stvarnost korporativnog upravljanja i
3. svaki pojedinačni nosilac korporativnog upravljanja u datoj zemlji.

Struktura korporativnog upravljanja u jednoj zemlji, ima izvesne karakteristike ili sastavne elemente, koji ga razlikuju od strukture korporativnog upravljanja u drugim zemljama. Do danas, su identifikovana tri modela korporativnog upravljanja u razvijenim tržištima kapitala. To su⁹²:

1. Anglo-američki model korporativnog upravljanja;
2. Japanski model korporativnog upravljanja i
3. Nemački model korporativnog upravljanja.

Svaki od pobrojanih modela identifikuje sledeće sastavne elemente⁹³:

1. ključne nosioce korporativnog upravljanja u korporativnom okruženju;
2. model vlasništva u datoj zemlji ;
3. sastav upravnog odbora;
4. regulatorni okvir;
5. zahtevi obelodanjivanja za kompanije sa listiranim akcijama;
6. korporativne aktivnosti koje zahtevaju odobrenje vlasnika i
7. interakciju među ključnim nosiocima korporativnog upravljanja.

2.1.1.1 Anglo-američki model korporativnog upravljanja

Anglo-američki model (ili Anglo-saksonski model) korporativnog upravljanja se u američkoj literaturi upravljanja generalno smatra optimalnim. Smatra se da struktura korporativnog upravljanja, zakonski okvir i aktivna tržišta kapitala, uz visoke nivoe obelodanjivanja informacija, mogu omogućiti globalnu efikasnost, odgovornost i transparentnost koje se žele postići. Mnoge zemlje (pored SAD i Velikoj Britaniji) se snažno ohrabruju od strane međunarodnih finansijskih

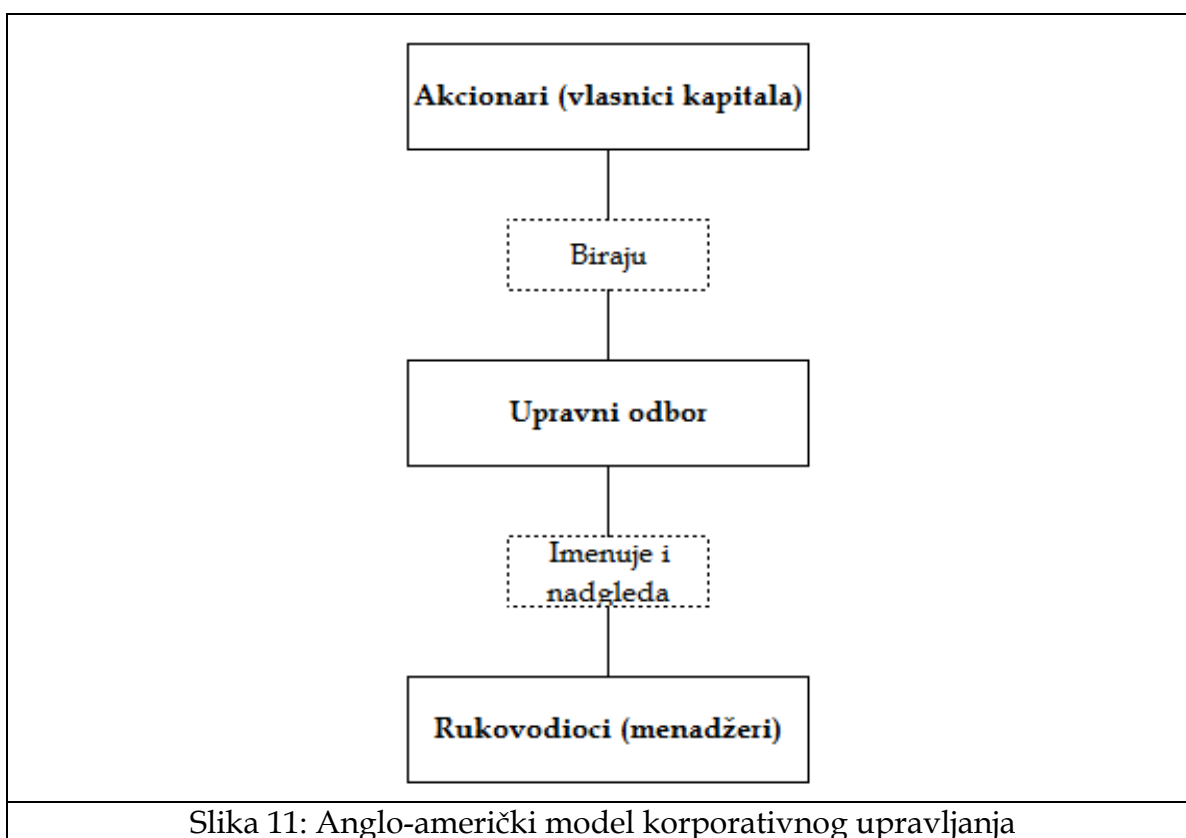
⁹² Emerging Markets ESG, *Three Models of Corporate Governance from Developed Capital Markets*, strana 1, www.emergingmarketsesg.net, (pristupljeno 15. januara 2014.).

⁹³ Isto.

institucija da oponašaju ovaj model kao sredstvo za privlačenje kapitala⁹⁴, tako da se trenutno primenjuje u Americi, Britaniji, Kanadi, Australiji i drugim zemljama Komonvelta prava, uključujući i Indiju.

Glavne karakteristike modela su sledeće⁹⁵:

1. vlasništvo nad preduzećima je više ili manje jednako podeljeno između pojedinačnih akcionara i institucionalnih akcionara;
2. direktori su retko nezavisni od uprave;
3. kompanije obično vodi profesionalno rukovodstvo;
4. većina institucionalnih investitora nije uključena u aktivnosti i
5. norme obelodanjivanja su sveobuhvatne.



Izvor: Samostalan rad autora.

Ključni igrači u anglo-američkom modelu korporativnog upravljanja su: rukovodstvo, direktori, akcionari (posebno institucionalni investitori), vladine agencije, berza, samoregulatorne organizacije i konsultantske firme koje savetuju korporacije ili akcionare o korporativnom upravljanju i glasanju.

⁹⁴ Miles L., *Transplanting the Anglo-American Corporate governance model into Asian Countries: Prospect and Practicality*, Middlesex University, London, Velika Britanija, 2010. godine, strana 6.

⁹⁵ Fernando A., *Corporate Governance: Principles, Policies and Practices*, Dorling Kindersley, Nju Delhi, Indija, 2006. godina, strana 54.

Od toga, tri glavna igrača su rukovodstvo, direktori i akcionari. Oni čine ono što se obično naziva "trougao korporativnog upravljanja"⁹⁶. Ovaj model je razvijen u kontekstu slobodne tržišne ekonomije i pretpostavlja razdvajanje vlasništva i kontrole u većini korporacija. Ona investitorima obezbeđuje uvećanje kapitala i održavanje vlasništva u preduzeću, dok na taj način izbegavaju zakonsku odgovornost za postupke korporacije. Cena koju plaćaju za to, predstavlja trošak razdvajanja vlasništva i kontrole, a definiše se kao "agencijski trošak".

Upravni odbor većine korporacija iz anglo - američkog modela korporativnog upravljanja uključuje i "insajdera" i "autsajdera". "Insajder" je osoba koja je ili zaposlena od strane korporacije (rukovodilac ili zaposleni) ili koje ima značajne lične ili poslovne veze sa korporacijom. "Autsajder" je osoba ili institucija koja nema direktne veze sa korporacijom ili korporativnim upravljanjem⁹⁷.

Sinonim za insajdera je izvršni direktor, sinonim za autsajdera je neizvršni direktor ili nezavisni direktor. Tradicionalno, ista osoba je predsednik upravnog odbora i izvršni direktor (CEO) korporacije.

U Velikoj Britaniji i SAD, širok spektar zakona i regulatornih kodeksa definišu odnose između rukovodstva, direktora i akcionara. U SAD, federalna agencija - Komisija za hartije od vrednosti i berze (SEC), reguliše tržište hartija od vrednosti, uspostavlja zahteve za obelodanjivanjem korporacija i reguliše komunikaciju između korporacija i akcionara, kao i među akcionarima. Regulatorni okvir korporativnog upravljanja u Velikoj Britaniji definisan je parlamentarnim aktima i pravilima utvrđenim od strane samoregulatornih organizacija, kao što su Odbor za hartije od vrednosti i investicije (Securities and Investment Board), koji je odgovorna za nadzor nad tržištem hartija od vrednosti.

Dve rutinske korporativne radnje koje zahtevaju odobrenje akcionara po anglo-američkom modelu su:

- izbori direktora i
- imenovanje revizora.

Nerutinske korporativne radnje koje takođe zahtevaju odobrenje akcionara uključuju:

- uspostavljanje ili izmenu planova opcija sa akcijama (jer ovi planovi utiču na naknade odbora);
- spajanja i preuzimanja;
- restrukturisanje i
- izmene osnivačkog akta.

⁹⁶ Emerging Markets ESG, *Three Models of Corporate Governance from Developed Capital Markets*, strana 2, www.emergingmarketsesg.net, (pristupljeno 15. januara 2014.).

⁹⁷ Isto, strana 3.

Važna razlika između modela korporativnog upravljanja SAD i Velike Britanije, a kada su u pitanju odluke akcionara je to što u SAD, akcionari nemaju pravo glasa na dividende predložene od strane upravnog odbora, dok u Velikoj Britaniji, akcionari glasaju o predlogu dividende⁹⁸.

2.1.1.2 Japanski model korporativnog upravljanja

Japanski model korporativnog upravljanja karakteriše visok nivo vlasništva nad akcijama od strane povezanih banaka i društava. Bankarski sistem karakterišu jake, dugoročne veze sa pojedinim korporacijama. Pravni okvir, javna politika i industrijska politika dizajnirani su da podrže i promoviše keiretsu⁹⁹ (slično sa korejskim chaebol kompanijama¹⁰⁰). Upravni odbori sastavljeni su skoro isključivo od insajdera¹⁰¹. U japanskom modelu, finansijske institucije na koje se oslanja kompanija, imaju značajnu ulogu u upravljanju. Akcionari i glavna banka zajedno imenuje odbor direktora i predsednika¹⁰². Specifična obeležja japanskog modela korporativnog upravljanja su sledeća:

- predsednik konsultuje nadzorni odbor i izvršno rukovodstvo i
- važnost kreditne banke je istaknuta.

U japanskom modelu, postoje četiri ključna igrača:

- glavna banka;
- keiretsu;
- rukovodstvo i
- vlada.

⁹⁸ Isto, strana 5.

⁹⁹ Investopedia - "Japanski termin koji opisuje labavi konglomerat firmi koje dele jedan ili više zajedničkih imenitelja. Kompanije ne moraju da budu povezane kroz kapital. Jedan primer je blizak odnos između kompanija AOL i Sun Microsystems koje nemaju međusobno vlasništvo, ali blisko rade na projektima." www.investopedia.com, (pristupljeno 22. januara 2014.).

¹⁰⁰ Investopedia - "Poslovni konglomerati koji su nastali u Južnoj Koreji u 60-ih godina 20-og veka, stvaranjem globalnih multinacionalnih kompanija sa ogromnim međunarodnim operacijama. Reč *chaebol* znači "poslovnu porodicu" ili "monopol" u korejskom jeziku. Chaebol struktura može da obuhvati jednu veliku kompaniju ili nekoliko grupa kompanija. Svaki chaebol je u vlasništvu, pod kontrolom ili upravljanjem iste porodice, uglavnom osnivača grupe. Samsung, Hjundai i LG Grupe su među najvećim i najistaknutijim chaebol grupacijama." www.investopedia.com, (pristupljeno 22. januar 2014.).

¹⁰¹ Emerging Markets ESG, *Three Models of Corporate Governance from Developed Capital Markets*, strana 6, www.emergingmarketsesg.net, (pristupljeno 15. januar 2014.).

¹⁰² Fernando A., *Corporate Governance: Principles, Policies and Practices*, Dorling Kindersley, Nju Delhi, Indija, strana 55.

Sistem glavne banke i keiretsu su dva različita, a ipak preklapljena i komplementarna, elementa japanskog modela korporativnog upravljanja. Gotovo sve japanske korporacije imaju blizak odnos sa glavnom bankom. Banka daje svom korporativnom klijentu kredite, i pruža mu usluge koje se odnose na izdavanje obveznica, pravna pitanja i srodne konsultantske usluge. Glavna banka je generalno glavni akcionar u korporaciji. U SAD-u, antimonopolski zakoni zabranjuju jednoj banci da pruža ovu mnogostrukost usluga.

Mnoge japanske korporacije imaju jake finansijske veze sa mrežom povezanih preduzeća. Ove mreže, karakteriše povezanost i ukrštenost preduzeća kroz dužničko-poverilačke odnose i kapital, međusobni promet roba i usluga, kao i neformalne poslovne kontakte (keiretsu).



Izvor: Samostalan rad autora.

Odnosi među ključnim igračima u japanskom modelu generalno su izraženo jaki. Ovo je fundamentalna karakteristika japanskog modela. Japanske korporacije preferiraju da većina njihovih akcionara bude dugoročno povezana sa njima. Eventualni spoljni akcionari uglavnom su isključeni iz procesa.

Upravni odbor japanskih korporacija sastoji se skoro u potpunosti od insajdera, odnosno izvršnih rukovodilaca, obično šefova velikih delova kompanije i njenog centralnog administrativnog tela.

Ako profit nekog preduzeća pada tokom dužeg perioda, glavna banka i članovi keiretsu mogu ukloniti direktore i imenovati svoje kandidate u odboru kompanije. Još jedna praksa uobičajena u Japanu je i imenovanje penzionisanih državnih funkcionera u korporativne odbore. Sastav upravnog odbora je uslovljen finansijskim rezultatima korporacije.

Rutinske korporativne aktivnosti koje zahtevaju odobrenje akcionara su¹⁰³:

- isplata dividendi i alokacija rezervi;
- izbor direktora i
- imenovanje revizora.

Druge korporativne aktivnosti, koje takođe zahtevaju odobrenje akcionara, uključuju:

- davanje kapitalnih ovlašćenja;
- izmene i dopune statuta i/ili povelje;
- isplata otpremnine i bonuse direktorima i
- naknada revizoru.

Nerutinske korporativne aktivnosti koje takođe zahtevaju odobrenje akcionara odnose se na aktivnosti spajanja, preuzimanja i restrukturiranja.

2.1.1.3 Nemački model korporativnog upravljanja

Nemački model korporativnog upravljanja značajno se razlikuje od anglo-američkog i japanskog modela, iako neki od njegovih elemenata liče na japanski model. Banke imaju dugoročne udele u nemačkim korporacijama. Kao i u Japanu, predstavnici banaka su izabrani u nemačkim odborima. Međutim, ovo učešće u odborima je konstantno, za razliku od situacije u Japanu, gde su predstavnici banke izabrani u odbore samo u vremenima finansijskih problema.

Postoje tri jedinstvena elementa nemačkog modela korporativnog upravljanja koji ga razlikuju od druga dva¹⁰⁴:

1. nemački model propisuje dva odbora sa odvojenim članovima (upravni

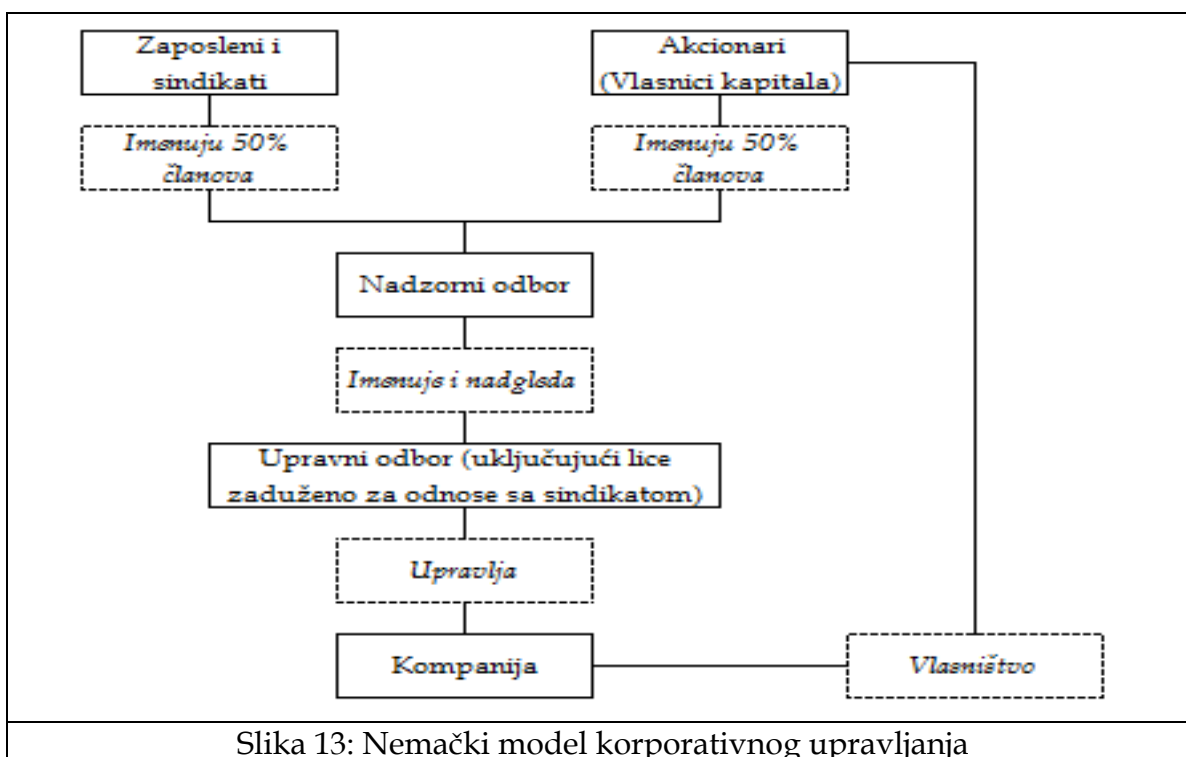
¹⁰³ Emerging Markets ESG, *Three Models of Corporate Governance from Developed Capital Markets*, strana 9, www.emergingmarketsesg.net, (pristupljeno 15. januar 2014.).

¹⁰⁴ Emerging Markets ESG, *Three Models of Corporate Governance from Developed Capital Markets*, strana 10, www.emergingmarketsesg.net, (pristupljeno 15. januara 2014.).

- odbora sačinjen u potpunosti od insajdera i nadzorni odbor sačinjen od predstavnika radnika i predstavnika akcionara);
2. veličina nadzornog odbora određuje se zakonom i ne može se menjati od strane akcionara i
 3. u Nemačkoj i drugim zemljama koje slede ovaj model, ograničenje glasačkih prava akcionara je definisano zakonom (bez obzira na udeo vlasništva položaja).

U ovom modelu, poznatom i kao model dva nivoa odbora (two-tier board model), korporativno pravljanje se ostvaruje kroz dva odbora, u kome nadzorni odbor nadzire upravni odbor u ime zainteresovanih strana. Ovaj pristup upravljanja je obično više društveno orijentisan i ponekad se naziva kontinentalni evropski pristup. Kao osnova korporativnog upravljanja usvojen je pored Nemačke i u Holandiji, a u određenoj meri i u Francuskoj¹⁰⁵.

Iako akcionari (kao vlasnici kapitala) poseduju firmu, oni u potpunosti ne diktiraju upravne mehanizme. Naime, akcionari biraju 50 odsto članova nadzornog odbora, a drugu polovinu bira sindikat. Ovo obezbeđuje da zaposleni i radnici takođe uzimaju udeo u upravljanju. Nadzorni odbor imenuje i nadgleda upravni odbor.



Izvor: Samostalan rad autora.

¹⁰⁵ Fernando A., *Corporate Governance: Principles, Policies and Practices*, Dorling Kindersley, Nju Delhi, Indija, strana 54.

Nemačke banke, a u manjoj meri korporativni akcionari, su ključni igrači u nemačkom sistemu korporativnog upravljanja. Obavezno uključivanje predstavnika radnika u nemačkim nadzornim odborima dodatno razlikuje nemački model od anglo-američkog i japanskog modela. Rutinske korporativne aktivnosti koje zahtevaju odobrenje akcionara po nemačkom modelu su:

1. raspodela neto prihoda (isplata dividendi i alokacija na rezerve);
2. ratifikacija akata upravnog odbora za prethodnu fiskalnu godinu;
3. ratifikacija akata nadzornog odbora za prethodne fiskalnu godinu;
4. izbor nadzornog odbora i
5. imenovanje revizora.

Za razliku od anglo-američkog i japanskog modela, akcionari nemaju pravo da menjaju veličinu ili sastav nadzornog odbora. To se utvrđuje zakonom. Nerutinske korporativne radnje koje takođe zahtevaju odobrenje akcionara uključuju spajanje, preuzimanje i restrukturiranje.

Nemački model korporativnog upravljanje u pojedinim delovima primenjuje se i u drugim zemljama, na primer¹⁰⁶: Austrija, Švajcarska i Holandija imaju sistem dvostepenih odbora, a Skandinske zemlje imaju predstavnike zaposlenih o nadzornim odborima banke u Japanu i Italiji su veoma uključene u kontrolu korporativnog sektora.

2.1.1.4 Komparativna analiza modela korporativnog upravljanja

Ključne razlike između tri analizirana modela korporativnog upravljanja, mogu se svesti na način izbora i strukturu nadzornog odbora.

Nadzorni odbor u anglo-američkom modelu korporativnog upravljanja bira se od strane akcionara (to je slučaj i u Republici Srbiji).

Sa druge strane, u japanskom modelu, banka na koje se oslanja preduzeće, ima značajnu ulogu u upravljanju. Njena uloga dovedena je do nivoa da ona zajedno sa akcionarima imenuje odbor direktora i predsednika.

Nemački model korporativnog upravljanja, pored vlasnika nad preduzećem u prvi plan postavlja zaposlene. Zaposleni su ti koji zajedno sa vlasnicima biraju i učestvuju u radu nadzornog odbora.

¹⁰⁶ Wojcik D., *Change in the German model of corporate governance: Evidence from blockholdings 1997 – 2001*, School of Geography and the Environment, University of Oxford, strana 5 - Environment and planning, www.envplan.com, (pristupljeno 22. januara 2014.).

Obrađeni modeli, nastali su kao posledica poslovne filozofije i pristupa pitanju vlasništva, kao i načinu rada. Dok su u anglo-američkom području vlasnici jasno istaknuti u prvi plan, japansko područje se sa pravom oslanja na finansijske institucije, a nemačko područje uvažava radnike (koji na kraju u najvećem meri i donose profit preduzeću).

2.1.2 Teorijska pozadina korporativnog upravljanja

O korporativnom upravljanju definisano je kroz „Izveštavanje nakon izveštaja“ i inkorporirano kroz Combined Code on Corporate Governance¹⁰⁷. Šta pokreće „potrebu za dobrim“ upravljanjem? Odgovor je u teoriji o korporativnom ponašanju i verovanju da postoji humano ponašanje. Istraživanje suprotnih teorija o ulozi odbora, započeta je pregledom ključnih ideja koje su oblikovale savremena razmišljanja o ulozi odbora, kao i polemikama kako su te ideje uticale na razvoj rada odbora u Velikoj Britaniji. Postoje četiri grupe ideja, od kojih svaka ima važnu ulogu u oblikovanju sistem upravljanja i to su:

- Agencijska teorija (Agency theory),
- Teorija zavisnosti o resursima (Resource dependence)
- Teorija upravljanja (Stewardship theories) i
- Teorije zainteresovanih strana (Stakeholder theory).

Najuticajnija je Agencijska teorija koja je pomogla da se oblikuju kodeksi prakse u upravljanju. Razvoj korporativnog upravljanja uzima u obzir mnoštvo delova koji čini lavirint korporativnog upravljanja a odnosi se na: različite poslovne forme, različite pravne i kulturne karakteristike i od ciljeve različitih interesnih strana (vlasnika, rukovodilaca i različitih zainteresovanih strana)¹⁰⁸.

2.1.2.1 Agencijska teorija

Razmatranja o korporativnom upravljanju započinju ranih tridesetih godina 20. veka. Teoretičari Adolf Berle i Gardiner Means¹⁰⁹ uočili su da razdvajanje vlasništva i kontrole, odnosno široka disperzija vlasništva, nisu prouzrokovali efektivno izvršnu autonomiju korporativnih rukovodilaca. Tokom sedamdesetig godina 20. veka, ove ideje su dalje razrađene u Agencijsku teoriju, sve u skladu sa

¹⁰⁷ Having Their Cake – Finance, Industry and Society, www.havingtheircake.com, (pristupljeno 18. decembra 2013.), a na osnovu eseja iz istraživanja koje je obavio dr Džon Roberts sa The Judge Business School, autora Performance and Reward Centre – PARC (www.parcentre.com).

¹⁰⁸ Mallin C., *Corporate Governance*, Oxford University Press, Oksford, Velika Britanija, 2013. godine, strana 23.

¹⁰⁹ Adolf Berle i Gardiner Means autori su knjige „Moderna korporacija i privatna imovina“ primetili su da razdvajanje vlasništva i kontrole.

neoklasičnom ekonomijom, i osnovnom pretpostavkom teorije čiji su zastupnici verovatno samozainteresovani i prilagodljivi. Ovo otvara mogućnost da izvršni zastupnici (rukovodioci), služe prvenstveno svojim interesima, a ne interesima vlasnika kapitala i da bi se suprotstavili takvom problemu. Tada, vlasnici kapitala moraju da snose troškove zastupanja:

- troškove koji nastaju iz neophodnosti stvaranja podsticaja i usklađivanja upravljanja i vlasništva, i
- troškove koji nastaju usled praćenja ponašanja rukovodstva, a da bi se sprečila zloupotreba interesa.

Sa aspekta trgovanja akcijama preduzeća, otvorenost i tačnost obelodanjenih finansijskih informacija je od vitalnog značaja za funkcionisanje berzi u određivanju cene akcija kompanije, odnosno na njeno osnovno tržišno vrednovanje. Teoretičari agencijske teorije ukazuju na postojanost i važne disciplinske efekte, dva dodatna tržišna mehanizma.

Prvi je „tržište korporativne kontrole“, kao potencijalni disciplinski mehanizam kojim se neefikasni izvršni timovi mogu zameniti sa jednim ili više efikasnih izvršnih timova.

Drugi je „menadžersko tržište rada“ – mehanizam koji radi na individualnom nivou – loši rezultati rada rukovodioca mogu ugroziti budući potencijal njegovog zapošljavanja, a dobar učinak će imati pozitivne efekte na karijeru pojedinca.

Ovim eksternim „tržišnim“ mehanizmima treba dodati i disciplinske efekte na preduzeće i njegove rukovodioce, a sa aspekta direktnog i indirektnog spoljnog praćenja. Rukovodioci bi trebalo da budu subjekti u službi vlasnika korporacije, ipak oni moraju biti praćeni i institucionalni aranžmani moraju obezbediti provere da bi vlasnici bili sigurni da rukovodioci ne zloupotrebljavaju svoju moć¹¹⁰. Formalno, to je godišnja skupština akcionara kada se pruža priliku direktorima da podnese izveštaj, licem u lice, njegovim akcionarima.

Pored ovih spoljnih tržišnih mehanizama i monitoringa, agencijska teorija je takođe razmotrila unutrašnju reformu izvršnog odbora direktora. Jedan od njenih najznačajnijih direktnih doprinosa na ovu temu, odnosi se na rasprostranjenu formu usvajanja „share-option“ planova (akcije koje se daju rukovodiocima na ime bonusa). Takvi planovi slede direktno iz pretpostavke da interesi rukovodilaca moraju biti usklađeni sa interesima akcionara.

¹¹⁰ Mallin C, *Corporate Governance*, Oxford University Press, Oksford, Velika Britanija, 2013. godine, strana 17.

Manje direktno, uticaj agencijske teorije može se videti i u osnovi reformi koje promoviše „Code of Best Practice” sačinjen od strane u Kadburi odbora (Cadbury Committee), i njegove naknadne razrade od strane Grinburija, Hempela, Turnbula i Higs¹¹¹.

2.1.2.2 Teorija zavisnosti o resursima

Ideju zavisnosti o resursima prvobitno su razvijali Pfeffer i Salancik u kasnim sedamdesetim godinama 20. veka. Njihov ključni doprinos jeste zapažanje da odbor, a posebno sastavni neizvršni delovi tog odbora, mogu da obezbede firmu sa vitalnim resursima. Neizvršni rukovodioci mogu biti izvor ekspertiza na koje izvršni rukovodioci mogu da se oslone, kako u formi posebnih veština, tako i u vidu saveta u vezi sa strategijom i njenom implementacijom. Oni takođe mogu poslužiti kao važan izvor kontakata, informacija i relacija koje omogućuju da izvršni rukovodioci bolje upravljaju nekim neizvesnostima u okruženju.

Teorija zavisnosti o resursima omogućava da se misli o veoma različitim potrebama koje kompanije imaju u različitim fazama njihovog životnog ciklusa.

Mlada preduzetnička firma, čak i ako vlasnik upravlja njome, može gledati na svoje neizvršne direktore, kao na izvor znanja i stručnosti. Neizvršni direktori su relativno jeftin izvor honorarnih pravnih, finansijskih ili operativnih veština koje nisu inače dostupne preduzetniku.

Kod firmi koje se kotiraju na berzi, vrednost neizvršne funkcije leži ne samo u njihovoj stručnosti, već i u činjenici da preko svojih mreža (kanala) mogu obezbediti preduzeću lak pristup novim tržištima ili izvorima finansiranja.

Starija preduzeća mogu dobiti od neizvršnih direktora relevantna tržišta ili rukovodilački iskustvo, a sastav odbora bi se mogao definisati pre svega u pogledu značaja za kompaniju iz prethodnih iskustava neizvršnih direktora i u smislu formalne nezavisnosti.

2.1.2.3 Teorija upravljanja - uslužnosti

Teorija upravljanja - uslužnosti čini vezani skup opservacija o motivima izvršnih viših rukovodilaca¹¹². Ova teorija pobija pretpostavku da su ciljevi i motivi rukovodilaca suprotstavljeni onima koje imaju vlasnici kapitala. Teorija insistira

¹¹¹ Dodatno objašnjeno u delu disertacije 2.2 - Razvoj i geneza korporativnog upravljanja.

¹¹² Donaldson L. i Davis J., *Stewardship Theory or Agency Theory: CEO Governance and Shareholder Returns*, *Australian Journal of Management*, The University of New South Wales, Jun 1991., strana 5.

da, i jedni i drugi imaju interes u maksimiziranju dugoročnosti preduzeća i usled čega se njihovi ciljevi približuju.

Ključni doprinos teoriji upravljanja - uslužnosti leži u preispitivanju pesimističkih delova Agencijske teorije o ljudskoj prirodi¹¹³. Teorija sugerise, da problem upravljanja možda leži ne u sopstvenom interesu izvršnih direktora, već u pretpostavci da i drugi udaljeni interesenti (pre svega investitori i regulatorna tela) mogu delovati i uticati na lične interese izvršnih direktora. Ova teorija naglašava potencijalnu opasnost da se eventualne pretpostavke investitora namerno iskrivljuju radi slabljenja rukovodstva kompanije. Zastupnik nastoji maksimizirati lične ciljeve, ostvarujući ekonomske ciljeve vlasnika kapitala. Nivo predanosti zastupnika je proporcionalan njegovoj percepciji o očekivanoj vrednosti nagrade za ostvarivanje finansijskih ciljeva vlasnika kapitala¹¹⁴.

Teorija upravljanja - uslužnosti predviđa da će zastupnik, ponašajući se kao uslužitelj, maksimirati (i) svoju funkciju korisnosti putem delovanja koje će osigurati uspešnost organizacije i maksimirati interese vlasnika kapitala. Ciljevi vlasnika kapitala, ciljevi zastupnika, kao i ključne oblasti koje se definišu u ugovoru između te dve ugovorne strane i to¹¹⁵:

Ključni ciljevi vlasnika kapitala (principala) su sledeći:

- maksimizacija uložene vrednosti uz prihvatljiv rizik;
- dobijanje relevantnih informacija o preduzeću i zastupniku;
- kontrola zastupnikovog delovanja;
- kontrola efikasnosti i efektivnosti preduzeća i
- ugovaranje optimalne (i podsticajne) nagrade za zastupnika.

Ciljevi zastupnika (rukovodioca) su sledeći:

- maksimizacija naknade i nagrade;
- ugovoranje većih nagrada uz veće rizike poslovanja rizika;
- što veća autonomija u proceni nužnih i potrebnih aktivnosti;
- postizanje što boljih rezultata uz "standarne napore" i
- „informacijska prednost“ u odnosu na vlasnika (ali i druge zainteresovane strane).

Da bi se pomirili i približili suprostavljani ciljevi, između vlasnika kapitala i zastupnika se zaključuje ugovor, kojim se definiše između ostalog:

¹¹³ Having Their Cake – Finance, Industry and Society, www.havingtheircake.com, 18. decembar 2013.

¹¹⁴ Podrug N., *Teorijski pristupi korporativnom upravljanju (agencijska teorija i teorija uslužnosti)* - prezentacija, Ekonomski fakultet Zagreb, 2013. godine.

¹¹⁵ Isto.

- informacijske asimetrije;
- različitog viđenja maksimizacije uložene vrednosti;
- različitog viđenja optimalne nagrade;
- različitog viđenja alokacije rizika;
- različitih dugoročnih interesa;
- nejednakosti u upravljačkom znanju i
- nejednakosti formalnih položaja.

2.1.2.4 Teorije interesnih strana

Konačno, skup uticajnih ideja o upravljanju i njegove karakteristike koje predstavljamo ovde, jeste teorija zainteresovanih strana. Ove ideje su prvobitno razvijane od strane Edvarda Frimana u osamdeseti godina 20/ veka.

Ova teorija tvrdi da kompanija treba da se upravlja u interesu svih njenih interesenata. Ovi interesi obuhvataju ne samo interese akcionara, već i niz drugih direktnih i indirektnih interesenata¹¹⁶.

Interesenti za poslovanje preduzeća mogu biti interni i eksterni. Dok se pod internim interesentima podrazumevaju: vlasnici kapitala, rukovodioci i zaposleni; eksterni interesenti su: kupci, dobavljači, kreditori, investitori, državne institucije...

2.1.2.5 Komparativna analiza teorija korporativnog upravljanja

Paralelno sa razvojem modela korporativnog upravljanja, razvijali su se i teorijski aspekti koji su ga definisali i opisali. Tako su nastale: agencijska teorija, teorija zavisnosti o resursima, teorija upravljanja i teorija interesnih strana. Ključni elementi i komparativna analiza među teorijama, dati su u nastavku.

Agencijska teorija posmatra rukovodioca kao subjekte preduzeća u službi vlasnika. Rukovodioci moraju biti proveravani kako bi vlasnici bili sigurni da oni ne zloupotrebljavaju svoju moć. Da bi se obezbedio adekvatan rad rukovodstva, obezbeđuje im se besplatna podela akcija u vidu bonusa, čime se interesi rukovodilaca približuju interesima akcionara.

Teorija zavisnosti o resursima u prvi plan ističe ulogu neizvršnih rukovodilaca preduzeća. Oni mogu poslužiti kao važan izvor kontakata, informacija i relacija. Preko svojih kontakata mogu obezbediti preduzeću pristup resursima, tržištima, informacijama i izvorima finansiranja.

¹¹⁶ Friman E. - "Svaki posao stvara, a ponekad uništava, vrednost za dužnike, poverioce, zaposlene, zajednicu i finansijere. Zadatak rukovodioca je da stvori što je više moguće vrednosti za interesente, bez pribegavanja kompromisu." <http://redwardfreeman.com>, (pristupljeno 19. decembra 2013.).

Teorija upravljanja pobija pretpostavku da su ciljevi i motivi rukovodilaca suprotstavljeni ciljevima i motivima vlasnika kapitala. Ova teorija insistira da, i jedni i drugi imaju interes u maksimiziranju dugoročnosti preduzeća i usled čega se njihovi ciljevi približuju.

Teorije zainteresovanih strana tvrdi da preduzeće treba da se upravlja u interesu svih njegovih interesenata. Interesenti mogu biti interni i eksterni.

2.2 Razvoj korporativnog upravljanja

Corporate (upravljanje) je reč koja jedva da se koristila pre tridesetak godina. Sada je u opštoj upotrebi ne samo u preduzećima, već i u dobrotvornim ustanovama, univerzitetima, lokalnoj samoupravi i tako dalje. Ona je postala skraćenica za način na koji se organizacijom upravlja, sa posebnim naglaskom na odgovornosti, integritet i upravljanje rizikom¹¹⁷. Istorijski razvoj korporativnog upravljanja najlakše je pratiti kroz analizu dokumenata i akata koja su pitanje korporativnog upravljanja definisala, objašnjavala i usmeravala. "Revolucija" je počela početkom devedesetih godina dvadesetog veka, sa revolucionarnim Kadburijevim izveštajem, i traje sve do danas. U nastavku je data tabela, u kojoj su pobrojani najrelevantnija dokumenta (sačinjena u Velikoj Britaniji, SAD, Francuskoj, Južnoafričkoj Republici i globalno), a čijim opisivanjem se najlakše može opisati i sama istorija razvoja korporativnog upravljanja.

Tabela 1: Pregled ključnih dokumenata i izveštaja kojima je uređivano korporativno upravljanje

Dokument	Godina	Država
Financial Service Act	1986.	V. Britanija
Izveštaj Tredvejeve komisije (The Tradeway Commision Report)	1987.	SAD
Kadburijev izveštaj (Cadbury report)	1992.	V. Britanija
COSO model (Internal control – Integrated Framework)	1992.	SAD
Kingov izveštaj (King report)	1994. - 2010.	Južnoafrička Republika
Nolanov izveštaj (Nolan report)	1995. - 1997.	V. Britanija
Grinburijev izveštaj (Greenbury report)	1995.	V. Britanija
Vienotov izveštaj (Viénot report)	1995. 1999.	Francuska
Hempelov izveštaj (Hampel report)	1998.	V. Britanija
OECD principi korporativnog upravljanja	1999.	Globalno
Turnbulov izveštaj (Turnbul report)	1999.	V. Britanija
Financial Service and Market Act	2000.	V. Britanija
SOX (The Sarabanes-Oxley Act)	2002.	SAD
Kombinovani kodeks korporativnog upravljanja (The Combined code Corporate Governance)	1998.- 2010.	V. Britanija
Higsov izveštaj (Higgs report)	2003.	V. Britanija

¹¹⁷ Out law, www.out-law.com (pristupljeno 14. januara 2014.).

Tabela 1: Pregled ključnih dokumenata i izveštaja kojima je uređivano korporativno upravljanje (nastavak)

Dokument	Godina	Država
Tajsonov izveštaj (Tyson report)	2003.	V. Britanija
Smitov izveštaj (Smith report)	2003.	V. Britanija
Majnersov izveštaj (Myners Report)	2004.	V. Britanija
Vokerov izveštaj (Sir David Walker & the FRC)	2010.	V. Britanija

Izvor: Samostalan rad autora

2.2.1 Financial Service Act

Dokument iz 1986. godine Financial Service Akt donet je da reguliše finansijske usluge, investicije, pruži investitorima veću zaštitu i promoviše konkurencijui kao takav koristio je mešavinu vladine uredbe i aktivnosti samoregulacije. Zamenjen je i proširen 2000. godine Financial Services and Markets dokumentom¹¹⁸ a dokument se sastoji od 10 delova, od kojih je prvi deo podeljen na 14 poglavlja¹¹⁹. Sadržaj akta obrađuje kroz delove regulisanje investicionih ulaganja, sigurnost posla, prijateljska društva, zvanično listirane Hartije od vrednosti, nuđenje hartija od vrednosti, ponude za preuzimanje, povlašćene hartije od vrednosti, ograničenja u otkrivanju informacija, reciprocitet i razno. Aktom su opisane i definisane sledeće oblasti: ograničenje obavljanja poslovanja, ovlašćena lica, izuzeta lica - Banka Engleske, vođenje poslovanja, nadležnost intervenisanja, nalozi uprave, investicione šeme, sud – tribunal, informacije, revizor, naknade, prenos funkcija na formiranu agenciju i prevencije – restrikcije.

2.2.2 Izveštaj Tredvejeve komisije

Izveštaj nacionalne komisije Sjedinjenih Američkih Država, prezentovan 1987. godine, usmeren na lažno finansijsko izveštavanje, u javnosti je poznatiji kao Izveštaj Tredvejeve komisije. Komisija je nastala na inicijativu privatnog sektora, a zajednički je sponzorisan i finansirana od strane Američkog instituta ovlašćenih javnih računovođa (AICPA), Američka asocijacija za računovodstvo (AAA), Instituta finansijskih rukovodioca (FEI), Instituta internih revizora (IIA), i Nacionalna asocijacija računovođa (NAA). Pod lažnim finansijskim izveštavanjem podrazumeva se namerno i pogrešno prezentovanje finansijskih informacija, uključujući i njihovo izostavljanje sa ciljem da se obmanu potencijalni investitori¹²⁰. Kontrole dizajnirane da spreče lažno finansijsko izveštavanje uključuju spoljnu reviziju, samostalni upravni odbor, aktivne regulatore tržišta kapitala, pažljivo definisanu i sveukupnu etičku korporativnu kulturu. Razlozi za prevaru kroz finansijsko izveštavanje mogu biti posledica:

¹¹⁸ Oxford Reference, www.oxfordreference.com (pristupljeno 16. decembra 2013.).

¹¹⁹ Parliament of the United Kingdom, *Financial Service Act*, Queen's printer - W. J. Sharp, 1986. godine, strane 1 do 9.

¹²⁰ Atlantic International University, <http://termsexplained.com>, (pristupljeno 2. januara 2013.).

- pritisaka vlasnika, poverilaca i tržišta u celini,
- stvorenih mogućnosti za prevaru (zbog nedostatka poslovne etike) i
- sukoba interesa.

Izveštaj predstavlja nalaze, zaključke i preporuke Nacionalne komisije o lažnom finansijskom izveštavanju, do kojih je komisija došla u periodu od oktobra 1985 do septembra 1987, izučavajući sistem finansijskog izveštavanja u Sjedinjenim Državama. Cilj izveštaja je bio da se identifikuju uzročni faktori koji mogu dovesti do prevare u finansijskom izveštavanju i definisanje aktivnosti koje su trebale da smanje učestalost. Izveštaj Tredvejeve komisije¹²¹ prati sledeća poglavlja: pregled sistema finansijskog izveštavanja i lažno finansijsko izveštavanje, preporuke za javna preduzeća¹²², za nezavisne javne računovođe, za Komisiju za hartije od vrednosti (SEC) i drugi regulatori pravnog okruženja i za preporuke za obrazovanje.

2.2.3 Kadburijev izveštaj

Komitet za finansijske aspekte korporativnog upravljanja, poznatiji kao Kadburijev odbor, osnovan je 1991. godine od strane Saveta za finansijsko izveštavanje, Londonske berze i računovodstvene profesije u Velikoj Britaniji. Razlog osnivanja Komiteta bio je kolaps kompanija Coloroll i Poli Pek, a da njihovo propadanje nije bilo ni nagovešteno u njihovim naizgled zdravim završnim računima¹²³. Komitet je sačinjavao izveštaj a još dva skandala potresla su finansijski svet, kolapsi Bank of Credit and Commerce International¹²⁴. Kadburijev izveštaj je publikovan 1992. godine pod nazivom *The Financial Aspects of Corporate Governance*. Izveštaj opisuje¹²⁵:

- uloga odbora direktora u poslovanju preduzeća (sa posebnim osvrtom na: ulogu predsedavajućeg odbora, rad neizvršnih direktora, strukturu odbora, sekretara društva, obuku direktora, interne kontrole, internu reviziju, nadoknade članovima odbora, finansijsko izveštavanje),

¹²¹ NCFRR, *Report of the National Commission on Fraudulent Financial Reporting*, National Commission on Fraudulent Financial Reporting, oktobar 1987. godine.

¹²² Pod javnim preduzećima se podrazumevaju preduzeća čijim se hartijama od vrednosti trguje na otvorenim i regulisanim tržištima, a ne i preduzeća koje osniva država u cilju obavljanja poslova od opšteg nacionalnog interesa ili upravljanja strateškim državnim resursima - prim. aut.

¹²³ University of Cambridge - Judge Business School, <http://www.jbs.cam.ac.uk>, (pristupljeno 16. decembra 2013.).

¹²⁴ Bank of Credit and Commerce International su otkrile da je Robert Maksvel neosnovano prisvajao 440 miliona funti od njegovih kompanija.

¹²⁵ The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance, *The Financial Aspects of Corporate Governance*, The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co Ltd, Velika Britanija, 1992. godine.

- pitanje revizije (značaj revizije, objektivnost revizora, rotacija revizora, interne kontrole, neograničen kontinuitet poslovanja, prevare i ostale ilegalne radnje, odgovornost revizora, poverljivost revizora) i
- uloga akcionara (odgovornost odbora akcionarima, komunikacija među akcionarima, uticaj akcionara).

Izveštaj nema ni zakonodavnu ni obavezujuću ulogu, ali preduzeća koja su bila kotirana na Londonskoj berzi očekivalo se da ga poštuju i da pojedine stvari objasne u skladu sa izveštajem.

2.2.4 COSO model – Interna kontrola

Iste godine nakon objavljivanja preporuka Treadvejeve komisije nastao je COSO model poznat kao Internal control - Integrated Framework (Interna kontrola – Integrirani okvir). U njemu su dati principi, odnosno smernice, za projektovanje i sprovođenja efikasnih internih kontrola¹²⁶. COSO okvir razvijen je kao odgovor na potrebu rukovodilaca da na efikasan način, i bolje, kontrolišu preduzeća kojim rukovode i postao je najrasprostranjeniji okvir interne kontrole u SAD, usvojen je od strane brojnih zemalja i preduzeća širom sveta.

Model je urađen uz pomoć profesionalnih udruženja u SAD i to od: American Accounting Association (AAA), American Institute of Certified Public Accountants (AICPA), Financial Executives International (FEI), Institute of Management Accountants (IMA) i The Institute of Internal Auditors (IIA). Dokumentom je definisana interna kontrola i njene komponente su¹²⁷: kontrolno okruženje, procena rizika, kontrolne aktivnosti, informacija i komunikacija, monitoring, ograničenja internih kontrola i uloge i odgovornosti.

2.2.5 Kingov izveštaj

The Institute of Directors a u Južnoj Africi (IoDSA) osnovao je 1993. takozvani Kingov komitet za korporativno upravljanje i do sada sačinio je tri izveštaja pozanata kao¹²⁸: King izveštaj I iz 1994. godine, King izveštaj II iz 2002. godine i King izveštaj III iz 2010. godine.

U momentu objavljivanja prvog izveštaja smatran je najsveobuhvatnijom publikacijom korporativnog upravljanja i tada su uspostavljeni standardi

¹²⁶ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - COSO, www.coso.org, (pristupljeno 2. januara 2014.).

¹²⁷ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO, *Internal control - Integrated Framework*, The American Institute of Certified Public Accountants, SAD, 2011. godine, strana 9.

¹²⁸ Institute of Directors Southern Africa, www.iodsa.co.za, (pristupljeno 17. decembra 2013.).

ponašanja za odbore i direktore preduzeća, banaka i pojedinih državnih preduzeća. Izveštaj se zalagao za integrisani pristup koji je uključivao sve zainteresovane strane. Ključni stuktura izveštaja odnosi se na upravni odbor, uključujući ulogu neizvršnih direktora, na imenovanja odbora, određivanje naknade direktoru, učestalost sastanaka odbora, na godišnje izveštavanje, uslov za efikasnu reviziju i etički kodeks preduzeća.

Drugi izveštaj pored organizacionih oblika definisanih u prvom izveštaju odnosio se i na državne ili nacionalne institucije, pokrajinske ili lokalne samouprave. Ključni principi iz drugog izveštaja pokrivaju oblasti: direktora i njihove odgovornosti, bavi se upravljanjem rizicima i internom revizijom, integrisanim održivim izveštavanjem, računovodstvom i revizijom.

Za razliku od prethodnih verzija, King III je primenjiv i preporučen je za sve subjekte: javnog, privatnog i neprofitnog sektora. Potom prelazi sa principa "poštuj ili objasni", na princip "primeni ili objasni"¹²⁹. U izveštaj su ugrađeni novi globalni trendovi razvoja upravljanja u smislu alternativnog rešavanja sporova; interna revizija bazirana je na proceni rizika, razmatra se pitanje odobravanja naknade neizvršnim direktorima od strane akcionara i sprovodi se ocenjivanje učinaka odbora i rukovodstva.

2.2.6 Nolanovi principi javnog života

The Committee on Standards in Public Life je savetodavno javno telo Velike Britanije. Osnovan je u oktobru 1994. godine po odluci premijer Džon Mejdzor, kao odgovor na zabrinutost javnosti da neki političari obavljaju svoje poslove nemoralno¹³⁰. Komitetom je rukovodio lord Nolan, te je isti pozantiji kao Nolanov komitet. Originalni zadatak Komiteta bio je: *Da se ispita zabrinutost zbog tadašnjeg ponašanja svih nosilaca javnih funkcija, uključujući i aranžmane koji se odnose na finansijske i komercijalne aktivnosti, i da se daju preporuke kako da se osigura najviše standarde pristojnosti u javnom životu.*

Termin "javna funkcija" uključivao je: ministre, državne službenike i savetnike, poslanike u Velikoj Britaniji, članove Evropskog parlamenta, visoke članove svih javnih organa i nacionalnih organa zdravstvene službe, neministarske nosioca funkcije, članove i zvaničnike drugih organa koji se javno finansiraju i izabrane

¹²⁹ Walker D. i Meiring I., *King Code and developments in corporate governance*, Werksmans Attorneys, JAR, 2010. godine, strana 2.

¹³⁰ Official archive (documents), www.archive.official-documents.co.uk, (pristupljeno 17. decembra 2013.).

članove lokalnih vlasti. Prvi izvještaj Komiteta uspostavio je sedam principa javnog života, takođe poznat kao "Nolanovi principi" (objavljeni 1995. godine), a to su¹³¹:

1. Nesebičnost - Nosioци javnih funkcija treba da donose odluke isključivo u cilju javnog interesa. Oni ne bi trebalo da čine bilo šta u cilju sticanja finansijske ili druge materijalne koristi za sebe, svoju porodicu ili svoje prijatelje.
2. Integritet - Nosioци javnih funkcija ne bi trebalo da podpadnu pod bilo kakve finansijske ili druge obaveze prema pojedincima ili organizacijama spolja.
3. Objektivnost - U obavljanju javnih poslova, uključujući i vršenje javnih imenovanja, dodeljivanje ugovora ili preporučivanje pojedinaca za nagrade i beneficije, nosioци javnih funkcija treba da donose odluke na osnovu zasluga.
4. Odgovornost - Nosioци javnih funkcija odgovorni su za svoje odluke i postupke javnosti i moraju da se podvrgnu bilo kakvoj naloženoj istrazi..
5. Otvorenost - Nosioци javnih funkcija treba da budu što je moguće više otvoreni o svim odlukama i postupcima koje preduzimaju.
6. Poštenje - Nosioци javnih funkcija imaju obavezu da prijave svaki privatni interes koji se odnose na njihove javne dužnosti.
7. Prednjačenje u primeni principa - Nosioци javnih funkcija treba da promovišu i podrže ove principe svojim primerom.

Ovde su dobro postavljeni osnovni principi, standardi javnog života ali je potom je stgao nov zahtev Komitetu da se pregledaju i daju odgovori na pitanja koja se tiču finansiranja političkih stranaka i da se daju preporuke u vezi sa tim.

2.2.7 Grinburijev izveštaj

The Confederation of British Industry (CBI)¹³² osnovan je sa ciljem i nadležnoti da identifikuje dobru praksu u određivanju naknade direktorima i da pripremi kodeks poslovne prakse po ovom pitanju¹³³. Konačni izveštaj grupe objavljen je u julu 1995. Godine (obično se naziva Grinburijev izveštaj), a ključni elementi precizirani u izveštaju su¹³⁴ i uvode Kodeks najbolje prakse, analizira ključne aktivnosti, nadokande članovima odbora, njihovo obelodanjivanje, politika

¹³¹ The Newcastle Charter, *Part 5.1A - Nolan's Seven Principles of Public Life*, Velika Britanija, 2012. godine, strana 435. - www.newcastle.gov.uk (pristupljeno 17. decembra 2013.).

¹³² The Confederation of British Industry (CBI) osnovan je u januaru 1994. Godine kao studentska grupa sa predsedavanjem ser Ričarda Grinburija.

¹³³ Study Group chaired by sir R. Greenbury, *Director's remuneration*, The Confederation of British Industry, Velika Britanija, 1995. godine, strana 4.

¹³⁴ Library & Information Service, www.icaew.com, (pristupljeno 16. decembra 2013.).

naknada, uslužni ugovori i naknade i zarade u privatizovanim državnim (lokalnim) javnim preduzećima. Ovaj kodeks trebalo je da bude dobrovoljan, i sačinjen je u nadi da će samoregulacija biti dovoljna da ispravi postojeće stanje stvari.

Pitanje zarada u privatizovanim državnim (lokalnim) javnim preduzećima posebno je interesantno jer je studija pokazala da je došlo do velikog povećanja plata direktora nakon privatizacije, a da je obim njihovih obaveza ostao isti¹³⁵, uz istovremeno smanjenje zarada ostalih zaposlenih. Takođe cene akcija na berzi nakon privatizacije su se stabilizovale.

2.2.8 Vienotov izveštaj

Sindikati dva poslodavca "Conseil National du Patronat Francais" i "Association Francaise des Entreprises Privees" zatražili su da komisija sastavljena od predsednika četrnaest najprestižnijih francuskih kompanija razmotre ulogu odbora direktora francuskih kotiranih kompanija. Zadatak je proistekao iz rastuće potrebe za transparentnošću u radu rukovodstva kotiranih kompanija¹³⁶. Vienotov izveštaj je rezultat rada komisije koja je dala spisak preporuka na principima korporativnog upravljanja i koje će olakšati adaptaciju odbora direktora francuskih kotiranih kompanija. Komisija je smatrala da je pitanje korporativnog upravljanja moguće rešiti u okviru francuskog Zakona o preduzećima (od 24. jula 1966. godine), bez potrebe za većim izmenama.

Pored Upravnog odbora (Conseil d'Administration) kojim predsedava predsednik, komisija je za poželjno smatrala postojanje i Nadzornog odbora (Conseil de Surveillance). Osim toga, Vienot Izveštaj navodi niz preporuka u vezi sa odborima direktora navedenih kompanija u pogledu njihovog sastava, uloge, kao i sprovođenja ovlašćenja. Članovi upravnih odbora kotiranih kompanija treba da uključe nezavisne stručne članove (članove koji nemaju poseban interes u kompaniji da li kao akcionari, dobavljači ili kupci). Komitet zaključuje da odbori svih listiranih kompanija trebaju imati najmanje dva nezavisna člana.

Preduzeća, pored upravnog i nadzornog odbora, mogu uspostaviti odbore sa odgovornostima u određenim specifičnim oblastima kao što su: odbor za zarade,

¹³⁵ Study Group chaired by sir R. Greenbury, *Director's remuneration*, The Confederation of British Industry, Velika Britanija, 1995. godine, strana 49.

¹³⁶ Mondaq connecting knowledge & people, www.mondaq.com, (pristupljeno 17. decembra 2013.). Sindikati dva poslodavca "Conseil National du Patronat Francais" i "Association Francaise des Entreprises Privees" zatražili su od Marka Vienota, predsednika Societe Generale, da predsedava komisijom sastavljenom od predsednika četrnaest najprestižnijih francuskih kompanija, čiji je zadatak bio da razmotre ulogu odbora direktora francuskih kotiranih kompanija. Izveštaj je rezultat rada ove komisije, prezentovan je u javnosti na Pariskom kongresu Europlace 10. jula 1995. godine.

odbor za reviziju ili odbor za strategiju. Pojačava se uloga ali i kontrola odbora i članova.

2.2.9 Hempelov izveštaj

Hempelova komisija osnovana je 1995. godine (na inicijativu predsedavajućeg The Financial Reporting Council, gospodina Sidnija Lipvorta) da bi preispitala i revidirala ranije preporuke date kroz Kadburi i Grinburijev izveštaje.

Hempelov završni izveštaj istakao je principe dobrog upravljanja u cilju smanjenja regulatornog opterećenja, a tako da bude dovoljno fleksibilan i da se primenjuje u svim preduzećima¹³⁷. Hempelovim izveštajem, publikovanim 1998. godine, obuhvaćeni su principi korporativnog upravljanja, uloga i nadoknade direktora, uloga akcionara i odgovornost sa revizijom¹³⁸.

Izveštaj favorizuje veće učešće akcionara u poslovima preduzeća i glavni cilj svih listiranih kompanija, bez obzira na njihovu veličinu ili vrstu poslovanja, istaknuto je očuvanje i unapređenje investicija svih akcionara. Komisija je identifikovala da odgovornost za održavanje zdravog sistema interne kontrole leži u odboru direktora, čime se dodatno čuvaju investicije akcionara (mada komisija nije bila dužna da izveštava o efikasnosti kontrole). Zatim odbor je odgovoran za sve aspekte upravljanja rizikom, za razliku samo finansijske kontrole po preporuci Kadburija¹³⁹. Hempelovim izveštajem nije unapređena rasprava o naknadama direktora, već su samo ponovljeni principima definisani u Grinburijevom izveštaju. Hempel nije verovao da Zarade rukovodstva treba da budu predmet razmatranja niti odobrenja od strane skupštine akcionara.

2.2.10 OECD principi korporativnog upravljanja

Financial Stability Board (FSB) je međunarodna organizacija osnovana sa ciljem da, na međunarodnom nivou, koordinira rad nacionalnih finansijskih organa i međunarodnih tela. U osnovi FSB bavi se standardizacijom, razvojem i promocijom implementacije efikasne politike regulisanja, nadzora i finansijskog sektora u interesu finansijske stabilnosti¹⁴⁰. Standardi (kojim se definiše 12 oblasti) koji predstavljaju ključ za valjane finansijske sisteme, široko su prihvaćeni i da predstavljaju minimalne zahteve dobre prakse (zemlje se podstiču da ih zadovolje ili premaše). Radi se o sledećim standardima:

¹³⁷ Transparency matters, www.transparencymatters.co.uk, (pristupljeno 16. decembra 2013.).

¹³⁸ The Committee on Corporate Governance, *Committee on Corporate Governance – Final Report*, The Committee on Corporate Governance and Gee Publishing Ltd, Velika Britanija 1998. godine, strana 3.

¹³⁹ Transparency matters, www.transparencymatters.co.uk, (pristupljeno 16. decembra 2013.).

¹⁴⁰ Financial Stability Board, www.financialstabilityboard.org, (pristupljeno 14. januara 2014.).

Tabela 2: Ključni standardi za valjane finansijske sisteme - OECD

R.b.	Oblast	Oblast	Standardi	Izdavačko telo
1	Makroekonom ske politike i transparentnos t podataka	Transparentnost monetarnih i finansijskih politika	Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies	International Monetary Fund
2		Transparentnost fiskalne politike	Code of Good Practices on Fiscal Transparency	International Monetary Fund
3		Distribucija podataka	Special Data Dissemination Standard	International Monetary Fund
			General Data Dissemination System	
4	Regulisanje finansija i nadzora	Nadzor nad bankama	Core Principles for Effective Banking Supervision	Basel Committee on Banking Supervision
5		Regulacija HoV	Objectives and Principles of Securities Regulation	International Organization of Securities Commissions
6		Nadzor nad osiguranjima	Insurance Core Principles	International Association of Insurance Supervisors
7	Institucionalna i tržišna infrastruktura	Krize i osiguranje depozita	Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems	Basel Committee on Banking Supervision/ International Association of Deposit Insurers
8	Institucionalna i tržišna infrastruktura	Nesolventnost	Insolvency and Creditor Rights 3	World Bank
9		Korporativno upravljanje	Principles of Corporate Governance	Organisation for Economic Co-operation and Development
10		Računovodstvo i revizija	International Financial Reporting Standards (IFRS)	International Accounting Standards Board
			International Standards on Auditing (ISA)	Inter. Auditing and Assurance Standards Board
11		Plaćanje, kliring i obračun	Principles for Financial Market Infrastructures	Committee on Payment and Settlement Systems /International Organization of Securities Commissions
12		Integritet tržišta	FATF Recommendations on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation	Financial Action Task Force

Izvor: Samostalan rad autora.

Među pobrojanim standardima se od maja 1999. godine (revidirani u 2004. godini), nalaze i OECD principi korporativnog upravljanja¹⁴¹. Principi korporativnog upravljanja doneti od strane OECD, imaju svrhu da pomognu vladama zemalja članica OECD-a, kao i zemalja koje nisu članice OECD-a u njihovim naporima da:

1. procene i poboljšaju pravni, institucionalni i regulatorni okvir za korporativno upravljanje u njihovim zemljama i
2. obezbede smernice i predloge za berze, investitore, korporacije i druge učesnike u procesu razvoja dobrog korporativnog upravljanja.

Principi se fokusiraju i na finansijske i na nefinansijske kompanije čijim akcijama se trguje na tržištu. Oni predstavljaju opštu osnovu koju zemlje članice OECD smatraju bitnom za razvoj dobre prakse upravljanja. Osmišljeni su tako da budu koncizni, razumljivi i dostupni međunarodnoj zajednici, ali ne kao zamena za preduzete inicijative vladinog, poluvladinog ili privatnog sektora na izradi detaljnije "najbolje prakse" u korporativnom upravljanju.

Okvir korporativnog upravljanja mora da zavisi i od zakonskog, regulatornog i institucionalnog okruženja. Faktori, poput poslovne etike, svesti o interesima životne sredine i društvenim interesima zajednica u kojima kompanija posluje, isto tako mogu uticati na njenu reputaciju i dugoročni uspeh.

OECD principi su neobavezujući i nemaju za cilj da daju detaljna uputstva za nacionalno zakonodavstvo. Njihov cilj je da služe kao referentna tačka. Po svojoj prirodi su evolutivni. Korporativni principi korporativnog upravljanja podeljeni su u sledeće celine:

1. **Obezbeđenje osnove za efikasan okvir korporativnog upravljanja** - Okvir korporativnog upravljanja treba da promoviše transparentno i efikasno tržište, da bude u skladu sa vladavinom prava i da jasno artikulise podelu odgovornosti među različitim nadzornim i regulatornim organima i organima za sprovođenje zakona¹⁴².
2. **Prava akcionara i ključne funkcije vlasništva** - Okvir korporativnog upravljanja treba da zaštiti i olakša ostvarenje prava akcionara¹⁴³.
3. **Ravnopravan tretman akcionara** - Okvir korporativnog upravljanja treba da obezbedi ravnopravan tretman svih akcionara, uključujući i manjinske i strane akcionare. Svi akcionari treba da imaju mogućnost da obezbede efikasnu pravnu zaštitu u slučaju povrede njihovih prava¹⁴⁴.

¹⁴¹ OECD, www.oecd.org, (pristupljeno 14. januara 2014.).

¹⁴² Misija OEBS-a u Srbiji i Crnoj Gori - Sektor za ekonomska pitanja i politiku životne sredine, *OECD Principles of Corporate Governance*, Kreativa, Beograd, 2004. godine, strana 12.

¹⁴³ Isto, strana 13.

¹⁴⁴ Isto, strana 15.

4. **Uloga zainteresovanih strana u korporativnom upravljanju** - Okvir korporativnog upravljanja treba da priznaje prava zainteresovanih strana utvrđena zakonom ili zajedničkim sporazumima i da podstiče aktivnu saradnju između kompanija i zainteresovanih strana u stvaranju bogatstva, radnih mesta i održivosti finansijski zdravih preduzeća¹⁴⁵.
5. **Obelodanjivanje podataka i transparentnost** - Okvir korporativnog upravljanja treba da obezbedi da se pravovremeno i tačno obelodanjuju sve materijalne činjenice vezane za kompaniju, uključujući finansijsku situaciju, rezultate, vlasništvo i upravljanje kompanijom¹⁴⁶.
6. **Odgovornost odbora** - Okvir korporativnog upravljanja treba da osigura strateško vođenje kompanije, efikasno nadgledanje rukovodstva od strane odbora i odgovornost odbora prema kompaniji i akcionarima¹⁴⁷.

2.2.11 Turnbullov izveštaj

Turnbulov izveštaj prvi put je objavljen 1999. Godine i pokriva pitanja vezana za praksu interne kontrole kontroli kompanije iz Velike Briranije. Definisane smernice koje sadrže bitne delove od održavanja zdravog sistema internih kontrola, pregled efikasnosti internih kontrola, Izveštaj odbora o internim kontrolama i interna revizija ¹⁴⁸. Ukazuje se da sistem internih kontrola preduzeća ima ključnu ulogu u upravljanju i da su od značaja za ispunjenje zacrtanih poslovnih ciljeva. Sistem internih kontrola doprinosi očuvanju ulaganja i imovine vlasnika kapitala preduzeća¹⁴⁹, a za sistem internih kontrola, odgovoran je odbor direktora.

U oktobru 2005. godine Financial Reporting Council (FRC), izdao je ažuriranu verziju smernica sa naslovom - Internal Control: Guidance for Directors on the Combined Code¹⁵⁰. FRC je tokom 2011. godine, održao niz sastanaka sa kompanijama, investitorima i savetnicima a čija je tema bila pitanje rizika. Tokom 2013. godine, FRC pokrenula konsultacije o daljim aktivnostima po pitanjima upravljanja rizikom, internoj kontroli i osnovnom računovodstvu.

¹⁴⁵ Isto, strana 16.

¹⁴⁶ Isto, strana 17.

¹⁴⁷ Isto, strana 19.

¹⁴⁸ The Institute of Chartered Accountants in England & Wales, *Internal Control - Guidance for Directors on the Combined Code*, Velika Britanija, 1999. godine, strana 5.

¹⁴⁹ Isto, strana 7.

¹⁵⁰ Library & Information Service, www.icaew.com, (pristupljeno 16. decembra 2013.).

2.2.12 Financial Service and Market Act

The Financial Services and Markets Act je akt usvojen od strane Parlamenta Velike Britanije, a koji je produkt rada The Financial Services Authority (FSA - nezavisna nevladina organizacija koji reguliše finansijske usluge u Velikoj Britaniji.) ovim aktom regulisana su područja osiguranja, investicionog bankarstva i poslovanja¹⁵¹. Akt je nametnuo statutarne ciljeve u smislu tržišnog poverenja - održavanje poverenja u finansijski sistem, javne svesti - promovisanje javnog razumevanja finansijskog sistema, u pogledu zaštite potrošača - obezbeđivanje odgovarajućeg stepena zaštite potrošača i smanjenje finansijskog kriminala¹⁵². Ostvarenje ovih ciljeva podržano je kroz definisane principe koje Financial Services Authority mora imati u vidu kada vrši svoju funkciju a to su:

- Efikasnost i ekonomičnost;
- Upravljačka uloga višeg rukovodstva preduzeća (koje je odgovorno za svoje aktivnosti i da obezbedi da poslovanje u skladu sa zakonskim zahtevima).
- Proporcionalnost u smislu da estrikcije koje Financial Services Authority nameće industriji moraju biti srazmerne koristima koje se očekuju od tih restrikcija.
- Međunarodni karakter u smislu uzimanja u obzir međunarodne aspekte u finansijskom poslovanju i konkurentsku poziciju u Velikoj Britaniji. To uključuje saradnju usaglašenost sa međunarodnim standardima.
- Konkurencija u smislu minimiziranja negativnih efekte koji mogu proisteći iz aktivnosti Financial Services Authority na konkurenciju (obuhvata izbegavanje nepotrebne regulatorne barijere za ulazak ili širenje poslovanja).

2.2.13 SOX - The Sarabanes-Oxley akt

Kao odgovor na niz velikih korporativnih i računovodstvenih skandala (Enron, Tico International, Adelphia, VorlComa i drugih), a koji su za posledicu imali štete vredne milijarde dolara, u SAD donet je Sarbanes-Oxley akt ¹⁵³ koji postavlja nove standarde za poboljšane rada odbora američkih preduzeća, rukovodstava preduzeća i javnih računovodstvenih preduzeća (računovođe i revizori).

¹⁵¹ Business Compliance and Recovery Management, www.bcrm.co.uk, (pristupljeno 3. januar 2014.).

¹⁵² The Stationery Office Limited under the authority and superintendence of Carol Tullo, *Financial Services and Markets Act*, 2000. godine, strana 22., www.legislation.gov.uk, (pristupljeno 4. januara 2014.).

¹⁵³ Sarbanes-Oxley akt (30. jula 2002. godine) predstavlja savezni zakon koji se primenjuje u Sjedinjenim Američkim Državama. On postavlja nove standarde za poboljšane rada odbora američkih preduzeća, rukovodstava preduzeća i javnih računovodstvenih preduzeća (računovođe i revizori). Naziv je dobio po američkom senatoru Polu Sarbanesu i gospodinu Majklu Oksliju.

Ključno je da rukovodstvo mora sada pojedinačno verifikovati tačnost finansijskih informacija, a kazne za prevarne finansijske aktivnosti su mnogo ozbiljnije i tako je oвеćana nezavisnost eksternih revizora koji pregledaju tačnost korporativnih finansijskih izveštaja, i povećana nadzorna uloga odbora direktora.

Akt sadrži 11 poglavlja i zahteva Securities and Exchange Commission (SEC) da se zakon u celosti sprovede. Zakon takođe pokriva pitanja kao što su nezavisnost revizora, korporativno upravljanje, procenu interne kontrole i poboljšanje finansijskog obelodanjivanja. Slični dokumenti naknadno su doneti u Japanu, Nemačkoj, Francuskoj, Italiji, Australiji, Izraelu, Indiji, Južnoj Africi i Turskoj. Protivnici akta tvrde da je njegovim donošenjem smanjena međunarodna konkurentska prednost Amerike, tvrdeći da je uveden previše složen regulatorni ambijent u američkim finansijskim tržištima. Glavni elementi (poglavlja) akta su¹⁵⁴:

1. **Nadzorni odbor javnih računovodstvenih kompanija** – koji treba da obezbedi nezavisni nadzor javnih računovodstvenih kompanija koje se bave revizijom. Takođe definiše stvaranje centralnog organa koji registruje revizore, definiše procese i procedure revizije i kontroliše kvalitet revizija¹⁵⁵.
2. **Nezavisnost revizora** – objašnjava standarde nezavisnosti eksternog revizora, sa aspekta konflikta interesa. Ovde se definiše pitanje rotacije partnera u reviziji, revizorsko izveštavanje i ograničenja u pružanju nerevizorskih usluga za iste klijente kojima se obavlja i revizija¹⁵⁶.
3. **Korporativna odgovornost** – u smislu individualne odgovornosti izvršnog rukovodstva za tačnost i potpunost finansijskih izveštaja. Definiše se interakcija spoljnih revizora i korporativnih odbora za reviziju i precizira odgovornost korporativnih službenika za tačnost i ispravnost korporativnih finansijskih izveštaja¹⁵⁷.
4. **Poboljšanje finansijskih obelodanjivanja** – sa aspekta izveštavanja o vanbilansne transakcije. To zahteva jačanje internih kontrola za obezbeđivanje tačnosti finansijskih izveštaja i obelodanjivanja, ali i propisuje kako eksterni revizor izveštava o tim kontrolama¹⁵⁸.
5. **Analiza konflikta interesa** – opisuje mere osmišljene da pomognu obnovi poverenje investitora u izveštavanje analitičara hartija od vrednosti. Definiše pravila ponašanja za analitičare hartija od vrednosti i zahteva obelodanjivanje sukoba interesa¹⁵⁹.

¹⁵⁴ Kongres SAD, *The Sarbanes-Oxley act*, Public Law 107-204 (107. Kongres SAD), SAD 30. jul 2002. godine.

¹⁵⁵ Isto, sekcije 101. do 109.

¹⁵⁶ Isto, sekcije 201. do 209.

¹⁵⁷ Isto, sekcije 301. do 308.

¹⁵⁸ Isto, sekcije 401. do 409.

¹⁵⁹ Isto, sekcija 501.

6. **Resursi i autoritet komisije** - ovaj deo definiše praksu koja treba da povрати poverenje investitora u hartije od vrednosti. On takođe definiše ovlašćenja SEC da propiše uslove pod kojima licima može biti zabranjeno bavljenje poslovima broker, savetnika ili diler¹⁶⁰.
7. **Studije i izveštaji** - opisuje zahtev upućene SEC da obavljaju različite studije i izveštavaju o svojim nalazima. Studije i izveštaji obuhvataju efekte konsolidacije javnih računovodstvenih firmi, ulogu kreditnih rejting agencija u radu tržišta hartija od vrednosti, kršenja sprovođenja akcija i analize da li investicione banke manipulišu podatke o zaradama i zamagljuju finansijske izveštaje¹⁶¹.
8. **Koropracija i odgovornost za prevare** - ovde se opisuju konkretne krivične sankcije za manipulacije, uništenje ili preinačenje finansijskih evidencija ili druge smetnje sa istragama, uz obezbeđivanje zaštite za određene insajdera¹⁶².
9. **Povećanje kazni za privredni kriminal** - u ovom odeljku povećane su krivične sankcije u vezi sa privrednim kriminalom i preporučene su jače smernice izricanja kazni¹⁶³.
10. **Korporativna poreska prijava** - određuje da izvršni direktor (CEO) treba da potpiše poresku prijavu kompanije¹⁶⁴.
11. **Odgovornost za korporativne prevare** - u ovom delu se identifikuje korporativne prevare i falsifikovanje evidencije kao krivična dela. Takođe revidirane su smernice u izricanju kazni. Ovde je omogućeno SEC da pribegne privremenom zamrzavanju transakcije ili isplate koje smatra "velikim" ili "neobičnim"¹⁶⁵.

2.2.14 Higsov izveštaj

Higsov izveštaj je objavljen u 2003. godine i njime su preporučene brojne promene u The Combined code, a od jula iste godine te preporuke su i usvojene¹⁶⁶. Izveštaj ispituje ulogu, nezavisnost i regrutovanje neizvršnih direktora. Uloga neizvršnih direktora treba da se vidi kroz doprinos u izradi korporativne strategije, praćenje rada izvršnog rukovodstva, rad na efikasnosti interne kontrole, učestvovanje u definisanju naknade izvršnih direktora i sukcesivni proces planiranja višeg rukovodstva.

¹⁶⁰ Isto, sekcije 601. do 604.

¹⁶¹ Isto, sekcije 701. do 705.

¹⁶² Isto, sekcije 801. do 807.

¹⁶³ Isto, sekcije 901. do 806.

¹⁶⁴ Isto, sekcija 1001.

¹⁶⁵ Isto, sekcije 1101. do 1107.

¹⁶⁶ Transparency matters, www.transparencymatters.co.uk, (pristupljeno 16. decembra 2013.).

Odbor je kolektivno odgovoran za promovisanje uspeha kompanija i treba da usmerava poslove kompanije. Predsednik odbora ima ključnu ulogu u stvaranju uslova za rad pojedinih direktora i efikasnost u radu odbora¹⁶⁷. Izveštajem je preporučeno da odbor direktora treba da se sastoji od najmanje jedne trećine neizvršnih i nezavisnih direktora i ovde su veoma važne druge preporuke Higsovog izveštaja a to je da odbor treba da preispita svoj učinak, učinak njegovih pododbora i pojedinih direktora najmanje jednom godišnje, da sekretar društva treba da bude odgovoran odboru o svim pitanjima upravljanja i da naknade članova odbora treba da budu javne¹⁶⁸ i da naknada za neizvršne direktore treba da bude dovoljna da privuče prilično kvalitetne pojedince, ali naknada ne bi trebalo da sadrži opcije u vidu akcija preduzeća¹⁶⁹.

2.2.15 Tajsonov izveštaj

Tajsonov izveštaj iz 2003. godine, usmeren je na zapošljavanje i razvoj neizvršnih direktora. Izveštaj je naručen od strane Odeljenja za trgovinu i industriju (Department of Trade & Industry), a nakon objavljivanja Higsovog izveštaja.

Izbor neizvršnih direktora trebao bi biti baziran na proceni potreba kompanije, ali svakako transparentan i rigorozan u odnosu na tu procenu¹⁷⁰. Faktori koji utiču na izbor neizvršnih direktora su svakako veličina kompanije, starost kompanije, struktura kupaca i zaposlenih, učešće kompanije na globalnom tržištu, strategija razvoja i tako dalje. Razvoj neizvršnih direktora bazira se na inicijalnoj edukaciji i obuci (u momentu zapošljavanja), kao i na usavršavanju tokom rada u samoj kompaniji. Ukoliko se obuka poveri eksternim kućama, mora se voditi računa o eventualnim jazovima između potreba kompanije i programa obuke angažovanih kuća¹⁷¹.

Tajsonov izveštaj sastoji se od opisa uloge Tajsonove grupe, lične karakteristike efikasnih neizvršnih direktora, strukture neizvršnih direktora kao i prednosti različitosti neizvršnih direktora, formiranje efektivnog odbora i nalaženje talentovanih neizvršnih direktora - uloga privatnog sektora i uloga javnog sektora, širenje izvora (baze) za izbor neizvršnih direktora, utvrđivanja ograničenja u

¹⁶⁷ Higgs D., *Review of the role and effectiveness of non-executive directors*, The Department of Trade and Industry, Velika Britanija, 2003. godine, strana 9.

¹⁶⁸ Transparency matters, www.transparencymatters.co.uk, (pristupljeno 16. decembra 2013.).

¹⁶⁹ Higgs D., *Review of the role and effectiveness of non-executive directors*, The Department of Trade and Industry, Velika Britanija, 2003. godine, strana 12.

¹⁷⁰ Tyson L., *The Tyson Report on the Recruitment and Development of Non-Executive Directors*, London Business School, London, 2003. godine, strana 3.

¹⁷¹ Isto, strana 4.

stvaranju odbora direktora i potreba za stalnom obukom i ocenjivanjem i od preporuke.

2.2.16 Smitov izveštaj

Tokom 2003. godine, u Velikoj Britaniji je publikovan Smitov izveštaj u koji je smešten Komitet za reviziju a cilj je da pomogne odborima kompanija u kreiranju zadataka odborima za reviziju i da pomogne direktorima koji se nalaze u odborima za reviziju u obavljanju njihove uloge¹⁷². Iako svi direktori imaju obavezu da deluju u interesu kompanije, Odbor za reviziju ima posebnu ulogu. On mora delovati nezavisno od izvršne funkcije kako bi se osiguralo da su interesi akcionara pravilno zaštićeni u odnosu na finansijsko izveštavanje i internu kontrolu¹⁷³. Smitov izveštaj obuhvata deo za odbor za reviziju i njegovu svrhu, članove, procedure i resurse, odnose sa odborom direktora, ulogu i odgovornost (finansijsko izveštavanje, interna finansijska kontrola i sistem upravljanja rizicima, nepravilnosti, proces interne revizije i proces eksterne revizije), odnose sa akcionarima i predlog novog kodeksa za odbor za reviziju.

Odbor za reviziju morao bi u svom sastavu da ima i određeni broj nezavisnih neizvršnih direktora, a predsednik kompanije ne bi trebalo da bude član odbora za reviziju¹⁷⁴. Odbor za reviziju treba da ima, sastanke sa internim i eksternim revizorom, najmanje jednom godišnje. Na tim sastancima, treba razmotriti pitanja proistekla iz vršenja revizija¹⁷⁵. Odbor za reviziju mora imati obezbeđeno dovoljno sredstava koja obezbeđuju njegov nesmetan rad. Kompanije samostalno razmatraju mogućnost i visinu eventualnih naknada za članstvo u odborima za reviziju¹⁷⁶, a najmanje jedan član odbora mora imati iskustvo iz finansijskih oblasti (na primer iz revizije)¹⁷⁷.

2.2.17 Vokerov izveštaj

Razmatrajući pitanje korporativnog upravljanja bankarskim sektorom u Velikoj Britaniji u Vokerovom izveštaju date su preporuke u oblasti efektivnosti upravljanja rizicima na nivou odbora, uključujući i podsticaje kroz politiku naknada za efektivno upravljanje rizicima; prate veštine, iskustva i nezavisnost

¹⁷² Smith R., *Audit Committees Combined Code Guidance - A report and proposed guidance*, Financial Reporting Council, London, 2003. godine, strana 5.

¹⁷³ Isto.

¹⁷⁴ Isto, strana 6.

¹⁷⁵ Isto, strana 9.

¹⁷⁶ Isto, strana 10.

¹⁷⁷ Isto, strana 11.

članova, potrebnih za rad u odborima britanskih bankarskih institucija; ispituje delotvornost prakse odbora i performanse revizije, rizici , naknade i imenovanje odbora; utvrđuje uloga institucionalnih akcionara u angažovanju i praćenju odbora i pristup Velike Britanije u poređenju sa međunarodnom praksom¹⁷⁸. Sačinjen Izveštaj¹⁷⁹ obuhvata po pravilu sledeće delove:

1. Uvod, sadržaj i obim;
2. Uloga i formiranje odbora;
3. Veličina, sastav i kvalifikacija odbora;
4. Funkcionisanje i ocenjivanje odbora;
5. Uloga akcionara: komunikacija i angažovanje;
6. Upravljanje rizicima i
7. Naknade.

Prethodni i navedeni izveštaji imaju prednosti koje su identifikovane i daju rezultate kao u formalnom tako i u suštinskom smislu unapređuje procedure.

2.2.18 Kombinovani kodeks korporativnog upravljanja

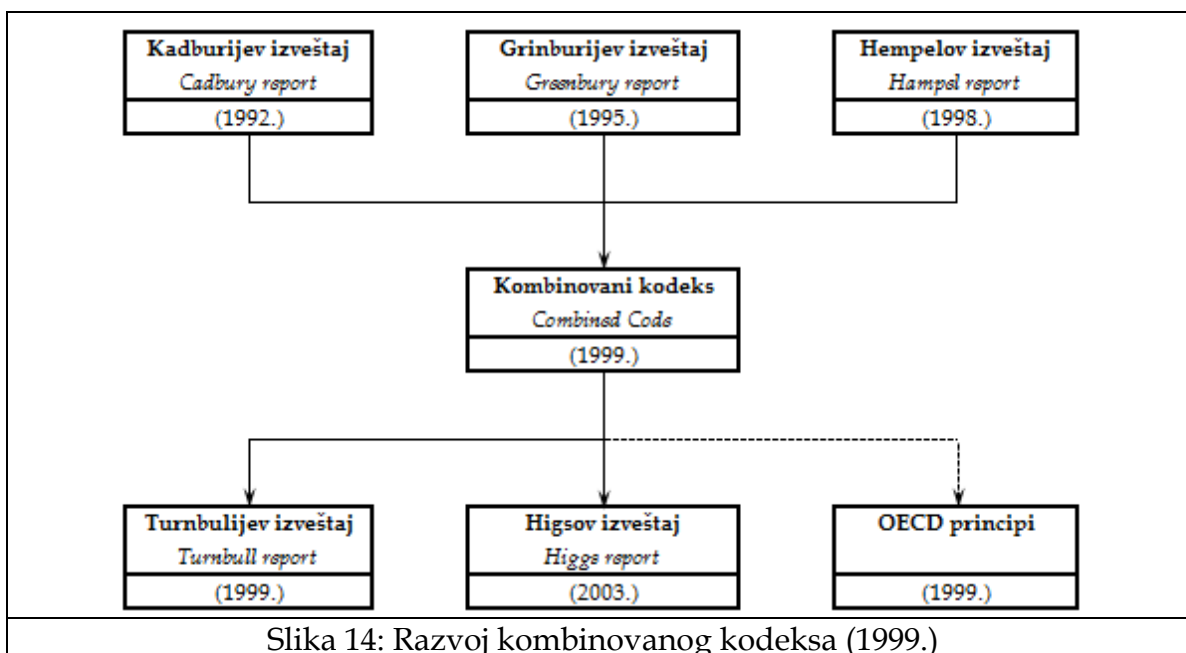
Londonska berza 1998. godine izdaje Kombinovani kodeks¹⁸⁰ koji inicira rad zakonima i na sačinjavanje novih izveštaja¹⁸¹ i predlaže se razmatranje promena Zakona oprvrednim društvima (1998. godine), rad na Turnbulljev Izveštaj (1999. godine) i Higsov izveštaj (2003. godine). Na globalnom nivou, Kombinovani kodeks (1998. godine) je uticao izdavanje Principa korporativnog upravljanja od strane OECD-a (1999. godine).

¹⁷⁸ Na zahtev premijera Velike Britanije pregled korporativnog upravljanja bankarske industrije u Velikoj Britaniji obavio je Dejvid Voker. Library & Information Services, www.icaew.com, (pristupljeno 14. januara 2014.).

¹⁷⁹ Walker D., *A review of corporate governance in UK banks and other financial industry entities-Final recommendations*, The Walker review secretariat, London, Velika Britanija, 2009. godine, str. 2, 3 i 4.

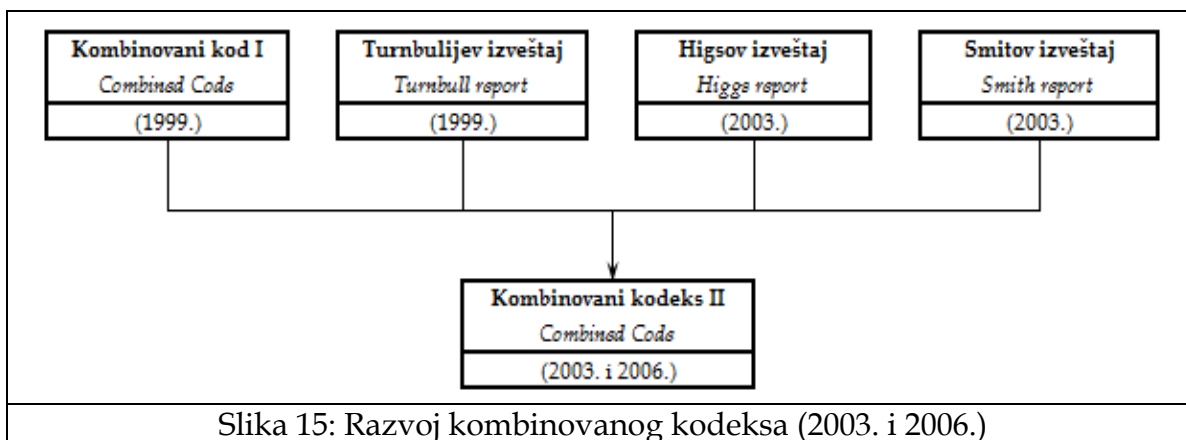
¹⁸⁰ Posle niza skandala, tokom 1990-ih, debata o korporativnom upravljanju sve više dobija na značaju. Uvažavajući i uključujući tri (od 17) prethodno opisana izveštajaKadburije, Grinburijev i Hempelov.

¹⁸¹ Hornberg M., *Corporate Governance: The Combined Code 1998 as a Standard for Directors' Duties*, Martin-Luther-University, Halle Wittenberg, Nemačka, 2004. godine, strana 5.



Izvor: Samostalan rad autora.

Uvažavajući Turnbullijev, Higsov i Smitov izveštaj, a koji su nastali nakon Kombinovanog kodeksa iz 1999. godine, Financial Reporting Council 2003. godine, izdaje drugi Kombinovani kodeks¹⁸² i prilagođavanje i dorada Kombinovanog kodeksa iz 2003. godine, sprovedena je kroz Kombinovani kodeks iz 2006. godine¹⁸³.

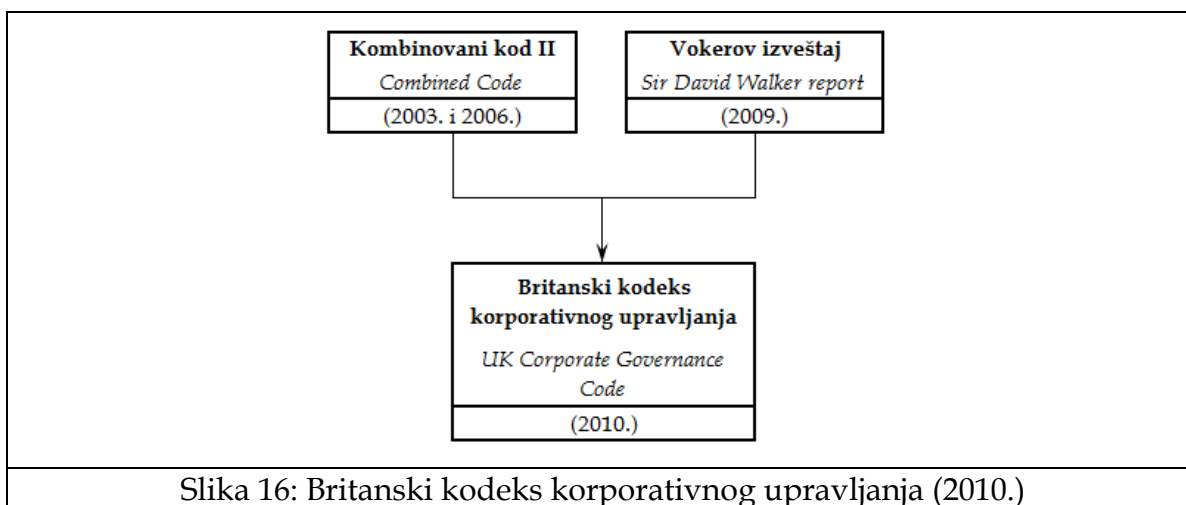


Izvor: Samostalan rad autora.

¹⁸² Financial Reporting Council, *The Combined Code on Corporate Governance*, Financial Reporting Council, Velika Britanija 2003. godine, strane 7. i 8.

¹⁸³ Financial Reporting Council, *The Combined Code on Corporate Governance*, Financial Reporting Council, London, Velika Britanija 2006. godine.

Velika kriza, koja je kulminirala u periodu od 2008. do 2009. godine, izazvala je u Britaniji široko rasprostranjene zahteve za ponovnom procenom sistema upravljanja¹⁸⁴.



Izvor: Samostalan rad autora.

Ser Dejvid Voker u Vokerovom izveštaju je tražio da se preispita upravljanje bankama i drugim finansijskim institucijama i o tome je 2009. godine sačinio izveštaj¹⁸⁵ pa je preispitivanje i ponovna procena sistema upravljanja iznedrila Britanski kodeks korporativnog upravljanja (2010. godine) i poboljšala ga.

2.2.19 Komparativna analiza korporativnog upravljanja

Istorijski razvoj korporativnog upravljanja najlakše pratiti kroz analizu dokumenata i akata koja su uticala na njegov razvoj, tako što su ga objašnjavala i usmeravala, pa se sistematski iznose ključni doprinosi pojedinih opisanih dokumenata i Izveštaja:

Financial Service Act, kao inicijalni akt iz ove oblasti, opisao i definisao je ograničenje obavljanja poslovanja, ovlašćena lica, izuzeta lica, vođenje poslovanja, nadležnost intervenisanja, naloge uprave, investicione šeme, sud, informacije, revizor, naknade, prenos funkcija na formiranu agenciju i prevencije – restrikcije.

Kadburijev izveštaj izazvan je kolapsima nekih kompanija, a da njihovo propadanje nije bilo ni nagovešteno u njihovim naizgled zdravim završnim računima. Izveštaj opisuje ulogu odbora, pitanje revizije i ulogu akcionara.

¹⁸⁴ Financial Reporting Council, *The UK Corporate Governance Code*, Financial Reporting Council, London, Velika Britanija 2010. godine, strana 5.

¹⁸⁵ Opisano u delu 2.1.17 ove disertacije.

COSO model daje principe, odnosno smernice, za projektovanje i sprovođenja efikasnih internih kontrola.

OECD principi korporativnog upravljanja na međunarodnom nivou, koordiniraju rad nacionalnih finansijskih organa i međunarodnih tela.

Turnbulov izveštaj pokriva pitanja vezana za praksu interne kontrole kontroli kompanije iz Velike Briranije.

SOX, kao savezni zakon koji se primenjuje u SAD, postavlja nove standarde za poboljšane rada odbora američkih preduzeća, rukovodstava preduzeća i javnih računovodstvenih preduzeća (računovođe i revizori).

Kombinovani kodeks korporativnog upravljanja je na globalnom nivou, uticao na izdavanje Principa korporativnog upravljanja od strane OECD-a.

Smitov izveštaj u središte smešta odbor za reviziju. Izveštaj je osmišljen tako da pomogne odborima kompanija kreiranje zadataka odborima za reviziju.

2.3 Nosioi korporativnog upravljanja

Korporativno upravljanje predmet je delovanja i interesovanja dve grupe interesenata, u prvu grupu spadaju nosioci korporativnog upravljanja, a drugu grupu spadaju spoljni interesenti za proces korporativnog upravljanja. Ključni nosioci korporativnog upravljanja su sledeći: upravni odbor, rukovodstvo (menadžment) i vlasnici kapitala (akcionari). Spoljni interesenti, zainteresovani za korporativno upravljanje su: kreditori (banke), kupci (dužnici), dobavljači (poverioci), vladine agencije i uprave, revizori (eksterni i državni), interesne grupe (komore, studenti, nezaposleni, ...) i zajednica u celini. Svaki od pobrojanih interesenata bio je teorijski i praktično predmet brojnih rasprava.

Upravni odbor¹⁸⁶, predstavlja organ upravljanja preduzećem. Njegove članove obično biraju predstavnici kapitala na godišnjim skupštinama i poveravaju mu upravljanje preduzećem u interesu vlasnika kapitala. Odbor ima krajnja ovlašćenja za donošenje odluka, a uopšte je ovlašćen da:

- donosi generalne politike preduzeća,
- utvrđuje ciljeve poslovanja i daje opšte smernice,
- donosi interna akta (procedure, pravilnike),
- zapošljava, nadgleda, procenjuje i otpušta generalnog direktora i rukovodioca,

¹⁸⁶Business dictionary, www.businessdictionary.com, (pristupljeno 3. juna 2014.).

- predlaže načine raspodele dobiti i
- predlaže izdavanje dodatnih akcija i dokapitalizacije uopšte.

Rukovodstvo¹⁸⁷ čine direktori i rukovodioci kojima su dati moć i odgovornost da donose odluke i nadgledaju preduzeće. Oni organizuju i koordiniraju aktivnosti poslovanja u cilju postizanja definisanih ciljeva. Veličina upravljanja može da varira od jedne osobe u maloj organizaciji, do nekoliko stotina ili hiljada rukovodilaca u multinacionalnim kompanijama.

Vlasnici kapitala¹⁸⁸ su sva lica, preduzeća ili druge institucije koja poseduje udeo u kapitalu ili najmanje jednu akciju preduzeća. Oni čine suštinske vlasnike kompanije. Vlasništvo nad kapitalom im daje potencijal da profitiraju ako preduzeće radi dobro, ili da izgube ako preduzeće radi loše.

Spoljni korisnici imaju različite motive i razloge da ih interesuje efektivnost i efikasnost u radu preduzeća. Njihovi motivi imaju jedan isti imenitelj i mogu se nazvati interesima. Interesi svakog od njih su pojedinačno različiti, a kao takvi proističu iz uzročno posledičnih veza u koje oni pojedinačno stupaju zajedno sa preduzećem. Pa tako:

- Kreditori (banke) su zainteresovani za naknade i kamate koje ostvaruju u radu sa preduzećem,
- Kupci (dužnici) su zainteresovani za proizvode preduzeća i cenu (uz uslove plaćanja) koje mogu ostvariti u dugom roku,
- Dobavljači (poverioci) su zainteresovani za rad preduzeća i cenu (uz uslove plaćanja) koje mogu ostvariti u dugom roku,
- Vladine agencije i uprave su zainteresovane sa aspekta naplate poreza i doprinosa,
- Revizori (eksterni i državni) su zainteresovani sa aspekta referenci, ostvarenih naknada i drugih usluga koje mogu pružiti preduzeću.

2.4 Pozitivne i negativne uloge nosioca korporativnog upravljanja

Nosioci korporativnog upravljanja i poslove koji obavljaju mogu se klasifikovati kroz njihove pozitivne i negativne uloge koje poseduju a razvrstano i klasifikovano u sledećoj tabeli:

¹⁸⁷Isto.

¹⁸⁸ Investopedia, www.investopedia.com, (pristupljeno 3. juna 2014.).

Tabela 3: Uloga nosioca korporativnog upravljanja

Nosioc korporativnog upravljanja	Pozitivne uloge	Negativne uloge
Vlasnici kapitala	Obezbeđuje inicijalni i naknadni kapital (novčani i nenovčani) neophodan za poslovanje preduzeća.	Mogu nametnuti nerealne ciljeve pred preduzeće, u cilju ostvarenja većeg prinosa na uloženi kapital.
Upravni odbor	Vodi krovnu politiku i definiše ciljeve preduzeća u cilju sticanja dobiti preduzeća. Predstavlja sponu između vlasnika i rukovodstva.	Lošim politikama poslovanja preduzeća i donošenjem neadekvatnih odluka, može dovesti do ugrožavanja opstanka preduzeća.
Rukovodstvo	Rukovodi operativnim poslovima preduzeća u cilju sticanja dobiti preduzeća.	Ukoliko lične interese stave ispred interesa preduzeća, mogu oštetiti preduzeće i njegove vlasnike.
Banka	Obezbeđuje novčana sredstva i bankarske proizvode neophodne za funkcionisanje preduzeća.	Kašnjenjem u pružanju bankarskih usluga, može sprečiti poslovanje preduzeća. Takođe, kroz visinu naknada nastoji da prelije što više sredstava iz preduzeća u banku.
Kupci	Kupuju proizvode, robe i usluge od preduzeća.	Kašnjenjem u plaćanju, mogu dovesti do nelikvidnosti preduzeća.
Dobavljači	Obezbeđuju materijale i usluge neophodne za rad preduzeća.	Kašnjenjem u isporuci materijala i usluga, isporukom lišijih materijala i visokim cenama mogu ugroziti poslovanje preduzeća
Vladine agencije i uprava	Obezbeđuje makroekonomsko okruženje i zakonsku regulativu za poslovanje preduzeća.	Kroz fiskalne i parafiskalne namete, te čestu promenu zakonske regulative, otežava rad preduzeća.
Revizor	Daje mišljenje o finansijskim izveštajima preduzeća, ukazujući na uočene nedostatke.	Ukoliko ne obavi posao na adekvatan način te izda neadekvatno mišljenje, može dovesti u zabludu ostale nosioce korporativnog upravljanja.

Izvor: Samostalan rad autora.

Upravo, ovo nije konačan spisak nosioca korporativnog upravljanja, analizom i razvrstavanjem na pozitivnu i negativnu ulogu nosioca je mnogo više, ovde je dat prikaz osnovnih nosioca u korporativnom upravljanju. Potom, ukazano je na ključne pozitivne i negativne uloge koji ovi nosioci u procesu korporativnog upravljanja imaju i zato se jasno uočava svako od pojedinačnih nosilaca i oni koji

imaju važnu ulogu u procesu upravljanja. Takođe, svako može u većoj ili manjoj meri uticati pozitivno ili negativno u korporativnom upravljanju ali cilj je negativne uloge eliminisati ako proizvode negativne efekte na korporaciju, a pozitivne pojačati sve do granice potpune upotrebljivosti i to činiti što brže i racionalnije. Cilj je dobro upoznati i analizirati svaku pojedinačnu ulogu nosioca i uvek delovati na njih sa ciljem ostvarenja dobrih poslovnih rezultata na nivou korporacije. Ovde je to i učinjeno i zato se unapred upoznajemo sa svim pojedinačnim negativnim i pozitivnim odnosom nosioca prema korporaciji i upoznavanje sa načinom delovanja na svaku od pojedinačnih uloga nosioca kada je više uloga u jednom nosiocu.

2.5 Osnovni sistemi korporativnog upravljanja

Zavisno od pravne tradicije, uslova poslovanja i okruženja uopšte, veći deo zemalja prihvata jednodoman ili dvodoman sistem upravljanja, odnosno kombinaciju u vidu mešovitog modela upravljanja. Kriterijumi za razlikovanja između dva modela jeste način organizovanja, funkcija vođenja poslova i nadzor¹⁸⁹.

Jednodomni sistem karakteriše postojanje upravnog odbora koga bira skupština i koga čine izvršni i neizvršni direktori, gde prvi imaju zadatak da vode svakodnevne upravljačke poslove, a drugi da nadziru njihov rad. Dvodomni sistem favorizuje formalno razdvajanje funkcija. Nadzorni odbor koga čine neizvršni direktori ima zadatak da posreduje između vlasnika i uprave i da kontroliše upravu koja vodi poslove društva bez mogućnosti istovremenog članstva u oba organa.

Oba sistema teže zaštiti interesa društva, jednodomni više štiti interese vlasnika u odnosu na dominantno rukovodstvo, dok je dvodomni usmeren na zaštitu manjinskih akcionara putem ograničavanja većinskih vlasnika koji imaju efektivnu kontrolu nad upravom.

Tradicija kontinentalnog prava i državnog aktivizma, nerazvijenost tržišnih mehanizama, neprilagođenost rukovodstva novonastaloj situaciji i neinformisanost akcionara, u velikoj meri opredeljuju prvenstvo dvodomnog upravljanja u Srbiji u kojoj postoji znatna koncentracija vlasništva nad društvima. Pošto tržište kapitala nije razvijeno, manjinski akcionari moraju da budu zaštićeni na druge načine. Taj cilj se postiže uvođenjem posebnog nadzornog tela, mada se isti efekat postiže i putem rigoroznije unutrašnje i spoljne kontrole i većih prava akcionara. Imajući u vidu pojačanu zaštitu putem drugih pravnih instituta, društvo se može opredeliti

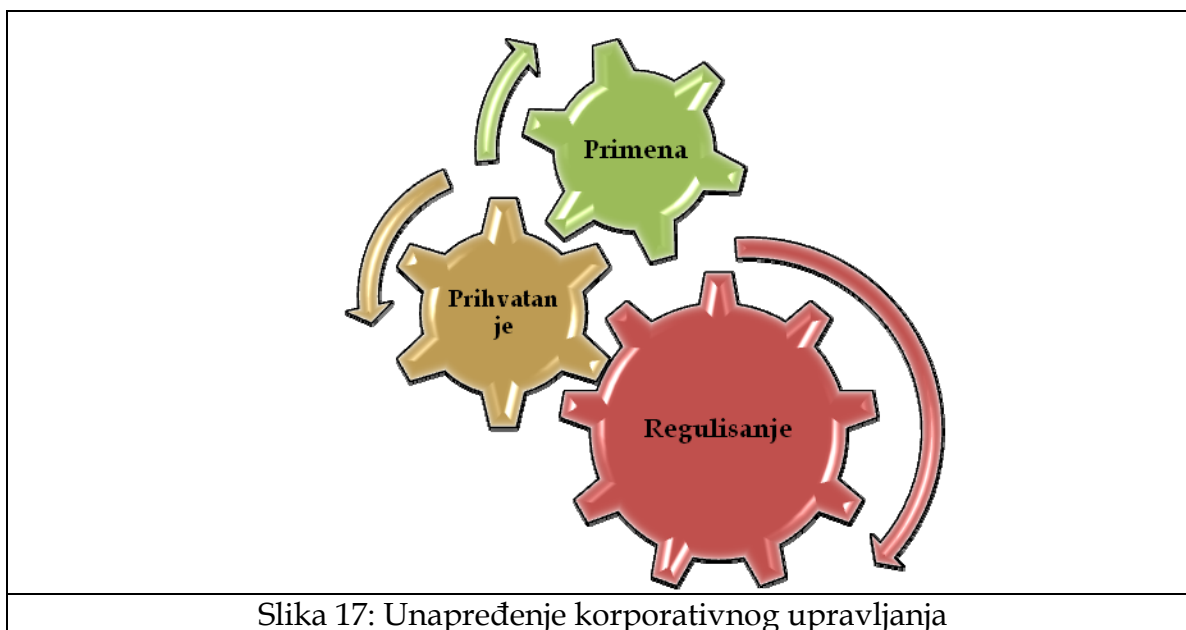
¹⁸⁹ IPF – Institut za pravo i finansije, <http://ipf.rs>, (pristupljeno 3. jun 2014.).

za jednodomni sistem, što će po pravilu biti slučaj kod stranih vlasnika iz država u kojima se praktikuje jednodomno upravljanje.

Praktična primena zakonskih rešenja je pokazala da ne postoji savršen sistem korporativnog upravljanja, rešenje našeg zakonodavca nađeno je kroz mogućnost izbora samog društva (samo upravni odbor ili upravni i nadzorni odbor). Izbor jednog od ponuđenih modela ima smisla samo ako oba omogućavaju transparentnost, saradnju u ostvarivanju zajedničkih interesa, jasnu podelu odgovornosti i prilagođavanje dinamičkim poslovnim promenama u jednoj tranzicionoj zemlji kakva je danas Srbija.

2.6 Unapređivanje korporativnog upravljanja

Samo unapređenje korporativnog upravljanja po svojoj prirodi jeste evolutivan proces i razvoj korporativnog upravljanja u društvu vezan je za unapređenje ključnih faktora koji utiču na: regulisanje, prihvatanje i primenu korporativnog upravljanja.



Slika 17: Unapređenje korporativnog upravljanja

Izvor: Samostalan rad autora.

Svi elementi koji utiču na unapređenje korporativnog upravljanja ne posmatraju se pojedinačno ali svaki od njih direktno ili indirektno utiče na ostala dva. Korporativno upravljanje regulisano je kroz zakon, pravila preporuke, odnosno može se kroz:

- preporuke i definisanje standarda i smernica relevantnih međunarodnih institucija (na primer Bazel II za banke),
- državne zakonske i podzakonske akte (na primer Zakon o privrednim društvima ili Kodeks) i
- interno definisana pravila, uputstva i procedure (na primer Statut i Kodeks privrednog društva).

Prihvatanje korporativnog upravljanja, nakon stvaranja preduslova kroz regulisanje istog međunarodnim, državnim i internim aktima, vezano je za razvoj svesti pojedinaca koji čine ključne nosioce korporativnog upravljanja (članovi upravnog odbora, rukovodstvo i vlasnici kapitala), kao i za razvoj same organizacije. Prihvatanje korporativnog upravljanja čini preduslov za njegovu adekvatnu primenu u praksi, a sistem je taj koji treba da obezbedi da prihvatanje korporativnog upravljanja, a da ne bude samo deklarativna kategorija već stvarna primena. Ovo je realan cilj korporativnog upravljanja i stvoreni su preduslovi funkcionisanja, tada postoji svest o ključnim činiocima korporativnog upravljanja, ako svega toga nema onda nema ni adekvatnog korporativnog upravljanja. Povratna sprega primene korporativnog upravljanja i regulisanja mora biti čvrsta, a uočeni nedostaci tokom primene moraju biti razmotreni, redefinisani i regulisani kroz međunarodne preporuke i smernice i kroz interna akta (državna i korporativna). Veza korporativnog upravljanja i društvene odgovornosti je višestruka i dvosmerna¹⁹⁰. Korporativno upravljanje sa stanovišta društvene odgovornosti ima obavezu stalnog unapređivanja i osiguranja transparentnost, a to se postiže implemntiranjem sposobnosti korporacije i dobre prakse poslovanja iz svih oblasti u potpuno društveno odgovornu praksu korporacije.

¹⁹⁰ NALED, *CSR vodič*, Smart kolektiv, Beograd, 2012. godine, strana 10.

III Javna preduzeća Republike Srbije

Javna preduzeća u Republici Srbiji sve više dobija na značaju, a građani sa pravom očekuju da oni koji su od države dobili dobili monopolske položaje u domenu korišćenja sredstava, resursa i tržišta, svojim rezultatima to opravdaju. Na taj način nedvosmisleno je stavljeno do znanja da sredstva, resursi i tržište nisu dati uzalud, već su dati zbog pozitivnog poslovanja i koristi koju treba da imaju građani.

3.1 Koncept javnog vlasništva

Neke stvari po svojoj prirodi, mogu biti privatno vlasništvo, dok druge ne mogu pripadati pojedincima. Pojedine stvari su po prirodnom svojstvu zajedničke svima, neke su javne, a neke stvari su ničije. Primeri za stvari koje predstavljaju zajedničko vlasništvo mogu biti: vazduh, reke i mora. Sa druge strane, javne zgrade ili gradske zidine, pripadaju ne samo društvu ili korporacije, već su one u javnom vlasništvu¹⁹¹. Pitanje vlasništva, u svojoj biti jeste i može se poistovetiti sa pitanjem svojine. Definisanje svojine i vlasništva pitanje je nauke koja ga pokušava definisati (pravo, ekonomija, sociologija...) ili ideologije (kapitalizam, komunizam, apsolutizam...). Vlasništvo predstavlja vezu između subjekta (vlasnika) i objekta (predmeta vlasništva). Ako je nečiji ekskluzivni pristup stvarima zagaranтован efektivnim normama, on ima pravo svojine nad tim stvarima¹⁹².

Vlasništvo se može posmatrati sa dva aspekta: objektivno i subjektivno. Objektivno posmatrano vlasništvo je sve ono što nekome pripada, sve njegove stvari i prava, dok u subjektivnom smislu vlasništvo predstavlja pravo da se sa predmetom vlasništva i koristima koje ono donosi postupa po sopstvenoj volji, uz isključenje svakog drugog od toga¹⁹³.

Ukoliko neki vlasnik ima moć odlučivanja sa aspekta prava korišćenja ili otuđenja neke stvari, to mu omogućuje ekskluzivan pristup stvari koju poseduje. Moć odlučivanja mu daju uređen pravni sistem ili u ranijim periodima lična snaga i moć. Lična snaga i moć kao garant prava vlasništva mogu se naći i među životinjskim, pa i biljnim vrstama¹⁹⁴.

¹⁹¹ Isto, strana 2.

¹⁹² Haller M., *Private, Public, and Common Ownership, Analyse & Kritik*, , 1998. godine, strana 4. <http://analyse-und-kritik.net>, (pristupljeno 10. januara 2015.).

¹⁹³ Konstatacija je preuzeta sa sajta www.limun.hr, (pristupljeno 3. februara 2015.).

¹⁹⁴ Snaga i veština životinjskih jedinki koje im omogućavaju očuvanje određene teritorije, plena ili dominacije nad jedinkama suprotnog pola – prim. aut.

Sloboda postupanja je ograničena postojanjem sloboda drugih subjekata u ljudskoj zajednici. Sticanje vlasništva može se sprovesti na dva načina: originarno - kada predmet vlasništva prethodno nije imao vlasnika i derivativno - kada se predmet vlasništva stiče od prethodnog vlasnika.

Sa aspekta subjekta vlasništva, danas se može govoriti o privatnoj svojini, o zajedničkoj (društvenoj) svojini i javnoj svojini (nekad se poistovećuje sa državnom svojinom). Nastanak termina „privatno“, „zajedničko“, i „javno“ vezuje se za rimsko pravo, odakle potiču termini „private“, „common“ i „public“. Oslanjajući se na klasičnu analizu, može se konstatovati da vlasnik (bez obzira na vrstu) ima puno vlasništvo nad sredstvom ako¹⁹⁵ obezbedi sledeća vlasnička prava:

1. **Pravo korišćenja**, odnosno vlasnik ima pravo da koristi sredstvo:
 - vlasnik ima slobodu da koristi sredstvo i
 - vlasnik ima pravo da zabrani drugima da se uzdrže od upotrebe sredstva.
2. **Pravo isključenja** (ili posedovanje), to jest drugi mogu koristiti sredstvo ako i samo ako vlasnik da saglasnost:
 - ako vlasnik pristane, drugi imaju slobodu da koriste sredstvo i
 - ako vlasnik ne pristane, drugi nemaju pravo da koriste sredstvo.
3. **Pravo na odštetu**, odnosno ako neko ošteti ili koristi sredstvo bez saglasnosti vlasnika, vlasnik ima pravo na naknadu od korisnika.
4. **Prava da uništi, baci ili izmeni sredstvo**.
5. **Pravo na dohodak** koje vlasniku omogućuje da sredstvo uz naknadu da drugima na korišćenje.
6. **Izostanak roka**, koji ukazuje da je vlasnik vlasnik sredstva na neodređeno vreme.
7. **Odgovornost za izvršenje**, što znači da sredstvo može biti oduzeto vlasniku u cilju izmirenja vlasnikovog duga prema trećim licima.
8. **Snaga prenosa**, to jest vlasnik može trajno preneti, dati pristanak na prenos, prava definisanih tačkama 1 – 7, na druga lica.

Javna imovina je imovina u zajedničkom vlasništvu neograničenog skupa ljudi u nekom društvu ili u vlasništvu države kao predstavnika svih ljudi. Privatno vlasništvo je imovina u vlasništvu nekog restriktivnog skupa pojedinaca ili pojedinca, a ne u zajedničkom vlasništvu¹⁹⁶. Bez obzira da li se radi o privatnom, zajedničkom ili javnom vlasništvu, ono može biti individualno i korporativno. "Individualni vlasništvo" znači da vlasnička prava ima jedna osoba. Ukoliko se izvrši podela vlasničkog prava, na taj način da prava ima više od jedne osobe,

¹⁹⁵ Honoré A. M., *Ownership*, Oxford Essays in Jurisprudence A. G. Guest (Oxford: Clarendon Press, 1961): 107-47.

¹⁹⁶ Geuss R., *Public Goods, Private Goods*, Princeton University Press, Princeton, 2001. godine, strana 7.

govorimo o "korporativnom vlasništvu"¹⁹⁷. Javnoj svojini po tradicionalnim definicijama pripadaju „objekti“ koji se ne mogu potrošiti i eventualno ne mogu razdeliti (na primer okeani, vazduh, voda), iako znamo da je njihova nepotrošnost i nedeljivost danas dovedena u pitanje¹⁹⁸.

Šta razlikuje imovinske odnose koje čine javno i zajedničko vlasništvo od onih koji čine privatno vlasništvo?

Javna svojina može biti individualno ili kolektivno vlasništvo. Vlasnicima je zabranjeno otuđenje udela u vlasništvu ukoliko odluče da se odreknu svojih vlasničkih prava, bilo pojedinačno ili kolektivno. Sredstva javnih vlasnika se ne mogu konvertovati u njihove privatne svojine. Ovo vlasništvo je vezano za biranu funkciju koja se obavlja¹⁹⁹. Može se reći da je javno vlasništvo u stvari vlasništvo vladara. Oni su vlasnici po osnovu obavljanja svojih funkciju, bez ograničenja njihovog prava po pitanju korišćenja stvari.

Javno vlasništvo ne treba mešati sa vlasništvom javnih dobara, koje uključuju stvari kao što su gradske zidine, putevi, postrojenja za tretman otpadnih voda i slično. Dve karakteristike prave razliku između javnih i privatnih dobara. Često se misli da javna dobra ne bi postojala, kada ne bi bilo javnog vlasništvo. Osnovna ideja je da javni vlasnici, zbog svoje funkcije, mogu naterati korisnike dobara, da plate za beneficije korišćenja dobara (na primer putarine na autoputevima u vlasništvu države). Iako je ovo istina, to ne znači da javna dobra postoje samo gde se iz njih naplaćuju obavezni doprinosi²⁰⁰. Javna svojina vezana je za svojinska prava, a zajednička za članstvo u grupi²⁰¹. Znači, zajedničko vlasništvo je uvek korporativno vlasništvo, postojanje grupe ukazuje na postojanje kolektiva (korporacije). Kao u slučaju javnog vlasništva, zajedničko vlasništvo ne daje pravo pojedincu da preuzme svoj deo sa njima, suprotno javnoj svojini, zajedničko vlasništvo može se pretvoriti u privatno vlasništvo suvlasnika i to po osnovu kolektivnog dogovora (ugovora)²⁰².

¹⁹⁷ Haller M., *Private, Public, and Common Ownership, Analyse & Kritik*, 1998. godine, strana 6. <http://analyse-und-kritik.net>, (pristupljeno 10. januara 2015.).

¹⁹⁸ Cvejić I., *Privatno, javno i zajedničko*, Kolektiv Gerusija, <http://gerusija.com>, (2. februar 2015.)

¹⁹⁹ Ako neko postane predsednik, premijer ili ministar, stiče pravo upotrebe - svojine predmeta koje ima u svojoj kancelariji, a ako podnese ostavku on gubi pravo - prim. aut.

²⁰⁰ Haller M., *Private, Public, and Common Ownership, Analyse & Kritik*, 1998. godine, strana 7. (<http://analyse-und-kritik.net>, (pristupljeno 10. januara 2015.).

²⁰¹ Ako neko postane član grupe, on je stiče pravo svojine, ukoliko napusti grupu, gubi pravo. - prim. aut.

²⁰² Haller M., *Private, Public, and Common Ownership, Analyse & Kritik*, , 1998. godine, strana 8. <http://analyse-und-kritik.net>, (pristupljeno 10. januara 2015.).

Ako se apstrahuju prava države na prirodna bogatstva, a u cilju objašnjenja vrste vlasništva privatno, zajedničko i javno, pojašnjeno kroz vlasništvo nad izvorom vode²⁰³.

Sada kada je jasan koncept javnog vlasništva, posebno je definisan javni sektor od strane The Institute Internal Auditors²⁰⁴, a sastoji se od Vlade i kontrolisanih ili javno finansiranih agencija, preduzeća i drugih subjekata koji pružaju javne programe, dobra ili usluge. Vlada uključuju sva ministarstva, odeljenja ili ogranke vlasti koji su njen sastavni deo, i koji su odgovorni za direktno na centralnom organu - skupštini. Agencije su javne organizacije koje su deo vlade i pružaju javne programe, dobra ili usluge, ali postoje kao zasebne organizacije (nekada i kao pravna lica). One rade sa delimičnim stepenom operativne nezavisnosti. Javna preduzeća su organizacije koje pružaju opštekorisne robe ili usluge, ali deluju nezavisno od Vlade. Često imaju sopstvene izvore prihoda. Takođe, mogu konkurisati na tržištima i ostvarivati profit. U većini slučajeva vlada je većinski vlasnik.

²⁰³ Izvor vode na njivi, koja je u vlasništvu fizičkog lica, sam je po sebi u vlasništvu tog lica! Vlasnik izvora raspolaže pravima korišćenja vode uz mogućnost prodaje iste, prodaje njive zajedno sa izvorom, zalaganjem izvora radi uzimanja pozajmice, zabrane korišćenja izvora drugim ljudima ili davanje izvora na korišćenje uz naknadu. Ovo je slučaj individualnog privatnog vlasništva.

Ukoliko su vlasnici njive i izvora, dva ili više fizičkih lica, radi se o privatnom (kolektivnom i korporativnom) vlasniku. Sva prava koja ima individualni privatni vlasnik, sada su podeljena između dva ili više vlasnika. Svaki pojedinačni vlasnik raspolaže svojim delom koristi. Pravo vlasništva, svaki pojedinačni vlasnik, može da prenese ili proda uz naknadu, uz pravo preče kupovine drugih vlasnika. Vlasnici kolektivno mogu doneti odluku da izvor, kao nenovčai kapital unesu u privredno društvo koje se bavi punjenjem i prodajom vode, a ostvarena dobit se deli među vlasnicima privrednog društva.

Ukoliko se izvor nalazi na njivi koja je ničija, a nalazi se u ataru nekog sela, pravo korišćenja može biti dato grupi (seljacima tog sela). Svako od njih pojedinačno može koristiti blagodeti tog izvora, ali niko od njih nije njegov vlasnik. Niko od njih ne može prodavati vodu, prodati njivu zajedno sa izvorom, zalagati izvor radi uzimanja pozajmice, zabraniti korišćenja izvora drugim ljudima ili davati izvor na korišćenje uz naknadu. U ovom slučaju govorimo o zajedničkom vlasništvu. Jedino uz dogovor svih članova grupe, moguće je izvršiti prenos prava vlasništva na jednog ili na sve pojedine članove grupe.

Ukoliko država prepozna svoj ili kolektivni interes, izvor može da preuzme na korišćenje. Korišćenje ovog izvora prenosi se, na primer, na neko javno preduzeće. Ono u ime države, a uzimajući u obzir kolektivni interes, raspolaže kapacitetima izvora. Vodu dobijenu na izvoru prodaje, kako građanima države, tako i drugim interesentima. Profit ostvaren od prodaje vode, preko države se investira na uređenje parka u okolini izvora (za odmor građana), u školovanje dece ili u zdravstvenu zaštitu. Država od javnog preduzeća, korisnika izvora, naplaćuje deo dobiti i naplaćuje porez na dobit. Građani se, u razumnoj meri, zapošljavaju u javnom preduzeću i za svoj rad dobijaju platu. Javno preduzeće, koje koristi vodu sa izvora, nema pravo otuđenja samog izvora bez saglasnosti države. Poslednji primer oslikava koncept funkcionisanja javnog vlasništva - prim. aut.

²⁰⁴ IIA, *Supplemental Guidance: Public Sector Definition*, The Institute Internal Auditors, decembar 2011., strane 3. i 4.

3.2 Korporativno upravljanje javnim preduzećima

Korporativno upravljanje relativno nedavno došlo je do izražaja u poslovnom svetu. Teorije koje su fundamentalne za razvoj korporativnog upravljanja, nastale su mnogo ranije i miks su različitih disciplina, uključujući finansije, računovodstvo, pravo, upravljanje i organizaciono ponašanje²⁰⁵. Koncept javne interne finansijske kontrole (JIFK) je razvijen od strane Evropske komisije u cilju pružanja strukturiranog i operativnog modela za pomoć nacionalnim vladama u reinženjeringu njihovog unutrašnjeg kontrolnog okruženja, a posebno unapređenja njihovog sistema kontrole u javnom sektoru u skladu sa međunarodnim standardima i najboljom praksom EU²⁰⁶. Pravne tekovine EU u ovom poglavlju odnose se na usvajanje međunarodno dogovorenih i usaglašenih EU principa, standarda i metoda javne interne finansijske kontrole (JIFK) koji treba da se primenjuje na sisteme unutrašnje kontrole celokupnog javnog sektora, uključujući i trošenje sredstava EU.

Konkretno, zahtevi su usmereni na postojanje efektivnog i transparentnog finansijskog upravljanja i kontrole; na funkcionalno nezavisan sistem interne revizije, na postojanje relevantne organizacione strukture i na operativnu i finansijski nezavisnu eksternu reviziju za procenu, između ostalog, kvaliteta novoformiranih sistema JIFK. Bez obzira na ispoljeni trend privatizacije, u proteklom periodu, državna preduzeća (javna preduzeća) i dalje su značajni ekonomski akteri, kako na lokalnom tako i na svetskom nivou. Performanse javnih preduzeća moraju se posmatrati kao ključno pitanje u diskusiji Za i Protiv privatizacije. Ako javna preduzeća sistematski generišu slabije ekonomske rezultate, nego što bi bio slučaj da su u privatnom vlasništvu, zagovornici privatizacije naizgled dobijaju jake razloge koji podržavaju njihov stav²⁰⁷.

Svetski gledano, javna preduzeća predstavljaju 20 % investicija, 5 % zaposlenih i do 40 % ukupne proizvodnje u nekim zemljama²⁰⁸. Vlasnici kapitala u slučaju javnih preduzeća teže maksimiziranju profita, radnici teže sigurnost posla, društvenoj atmosferi i drugim pogodnim karakteristikama radnog mesta²⁰⁹. Više nego ikada, javna preduzeća, pod pritiskom su da poboljšaju svoju efikasnost a to se ogleda kroz potrebu da:

²⁰⁵ Mallin C., *Corporate Governance*, Oxford University Press, Oksford, Velika Britanija, 2013. godine, strana 15.

²⁰⁶ EU information centar, *Negotiation Chapter - 35 steps*, EU information centar, Beograd, Srbija, strana 34, januar 2014. godine.

²⁰⁷ Goldeng E., Grünfeld L. i Benito G., *The Inferior Performance of State Owned Enterprises: Is it due to Ownership or Market Structure?*, Norwegian Institute of International Affairs, 2004. godine, Strana 20

²⁰⁸ World bank Group, *Corporate Governance of State Owned Enterprises - Toolkit*, International Bank for Reconstruction and Development - The World Bank, Washington, 2014. godine, strana 21.

²⁰⁹ Blair M. M. i Roe M. J., *Employees and Corporate Governance*, The Brookings Institution, Vašington, SAD, 1999. godine, strana 42.

- poboljšaju svoju konkurentnost i konkurentnost privrede u celini
- obezbede usluge koje pružaju korisnicima istih, što efikasnije i uz manju cenu;
- smanje fiskalni teret sa “državnih leđa”;
- povećaju transparentnost svog poslovanja i
- odgovorno koriste sve oskudnija javna sredstava.

Globalizacija, liberalizacija tržišta i unapređenje budžetske discipline, usmeravaju javna preduzeća ka poboljšanju njihovih performansi. Ključ boljih performansi javnih preduzeća leži u boljem korporativnom upravljanju.

Vlade širom sveta nastavljaju da poseduju i upravljaju preduzećima u sektorima kao što finansije (banke i osiguranja), infrastruktura, proizvodnja, energetika i prirodni resursi. Mnoga preduzeća u državnom vlasništvu sada se ubrajaju među najveće svetske kompanije i najveće svetske investitore. Mnoge zemlje sve više gledaju, na javna preduzeća u strateškim industrijama, kao na alat za ubrzani razvoj i globalnu ekspanziju²¹⁰. Usled rasta konkurencije, izloženosti tržištu kapitala i razvoj prakse, performanse javnih preduzeća moraju biti poboljšavane, kako bi izdržale tržišnu utakmicu. Međutim, javna preduzeća sa slabim rezultatima otežano pristupaju tržištu kapitala, a što dodatno može otežati njihov razvoj. Zemlje preduzimaju konkretne i značajne korake na rešavanju problema u radu javnih preduzeća, a radi poboljšanja njihovog poslovanja i ostvarenja koristi.

Dobro razvijen sistem korporativnog upravljanja u nekoj zemlji, povezan je sa brojnim prednostima koje ostvaruju preduzeća bilo u privatnoj ili u državnoj svojini. Te prednosti uključuju²¹¹:

- bolji pristup spoljnim izvorima finansiranja (što može dovesti do većih investicija, većeg rasta privrede i povećanja zaposlenosti);
- niže troškove kapitala i više ocene za uslove poslovanja (dovodi strane investitore);
- poboljšanje radnih karakteristika (kroz bolju alokaciju resursa i efikasnijeg upravljanja);
- smanjenje rizika od korporativnih kriza i skandala i
- bolje odnose sa zainteresovanim stranama, koje pomažu poboljšanju socijalnih, radnih i ekoloških odnosa.

²¹⁰ World bank Group, *Corporate Governance of State Owned Enterprises - Toolkit*, International Bank for Reconstruction and Development - The World Bank, Washington, 2014. godine, strana 21.

²¹¹ World bank Group, *Corporate Governance of State Owned Enterprises - Toolkit*, International Bank for Reconstruction and Development - The World Bank, Washington, 2014. godine, strana 23.

3.2.1 Ključni elementi korporativnog upravljanja

Poznat je slučaj Enrona, Parmalata, Royal Bank of Scotland, China Forestry, ali šta se čini da se spreče slični kolapsi privrednih sistema? Kako povratiti poverenje investitora i da li ono može biti obnovljeno? Odgovori na ova pitanja su povezani sa korporativnim upravljanjem, jer nedostatak efikasnog korporativnog upravljanja doprineo je krahov ovih korporacija. Razvoj dobrog korporativnog upravljanja, može sprečiti da se krahovi ne ponove i tako će se povratiti i poverenje investitora²¹². Različiti autori ističu kao ključne, različite elemente korporativnog upravljanja. Ključni elementi za unapređenje korporativnog upravljanja javnim preduzećima su osnov ovog istraživanja i su merilima Svetske banke. Ta merila mogu se definisati na sledeći način²¹³:

1. *Uspostavljanje dobrog pravnog i regulatornog okvira za korporativno upravljanje koji podrazumevaju:*
 - Donošenje zakona o javnim preduzećima i primena drugih zakona i propisa na rad javnih preduzeća radi stvaranja manevarskog prostora.
 - Stvaranje discipline na tržištu kapitala.
 - Razvoj savremenih zakona i propisa.
 - Ujedinjenje javnih preduzeća pod nacionalnim kodeksom korporativnog upravljanja ili stvaranje specifičnog kodeksa dobre prakse za javna preduzeća.
2. *Stvaranje odgovarajućih i efikasnih modela državnog nadzora i pojačanje odgovornosti uz:*
 - Identifikovanje i odvajanje funkcije državnog vlasništva od politike i zakonodavne funkcije.
 - Razvoj modela za ostvarenje vlasničke funkcije.
 - Uspostavljanje zaštitnih mera protiv državnog intervencionizma.
 - Centralizacija vlasničke funkcije države (radi fokusiranja na doslednosti i razvoju dobre prakse u javnim preduzećima).
3. *Potreba stalnog razvijanje čvrstog monitoringa koji obuhvata:*
 - Definisanje mandata, strategija i ciljeva javnih preduzeća.
 - Razvoj ključnih pokazatelja i ciljanih učinaka (finansijskih i nefinansijskih).
 - Uspostavljanje odnosa između vlasnika i odbora javnih preduzeća.
 - Merenje i vrednovanje performansi sa ciljem održavanja odgovornosti za rezultate rada javnih preduzeća i obezbeđenje dobrih performansi.

²¹² Mallin C., *Corporate Governance*, Oxford University Press, Oksford, Velika Britanija, 2013. godine, strana 1.

²¹³ World bank Group, *Corporate Governance of State Owned Enterprises - Toolkit*, International Bank for Reconstruction and Development - The World Bank, Washington, 2014. godine, strana 23.

4. *Permanentno promovisanje finansijske i fiskalne discipline uz:*
 - Smanjenje preferencijalnih pristupa direktnom i indirektnom javnom finansiranju (iz budžeta).
 - Identifikovanje i finansiranje stvarnih troškova i finansiranje realnih obaveza javnog servisa.
 - Praćenje i upravljanje fiskalnog opterećenja i potencijalnog fiskalnog rizika javnih preduzeća.
5. *Kontinuirana profesionalizacija odbora i direktora javnih preduzeća uz stalni:*
 - Razvoj procesa za transparentan izbor odbora i direktora.
 - Definisanje uloge države, kao vlasnika.
 - Povećanje profesionalizma.
 - Uspostavljanje naknada članovima odbora i direktorima.
 - Uspostavljanje politika za ocenjivanje rada odbora i direktora.
 - Obezbeđivanje obuke za članove odbora i direktora.
6. *Korelacija između povećanje transparentnosti rada i obelodanjivanja uz:*
 - Primenu principa iz privatnog sektora i iz međunarodnih standarda u javnim preduzećima.
 - Poboljšanje izveštavanja i obelodanjivanje u javnim preduzećima.
 - Jačanje kontrolnog okruženja.
 - Obavljanje nezavisne spoljne revizije.
7. *Obaveza zaštita prava akcionara u mešovitim preduzećima (javno-privatno partnerstvo) uz:*
 - Omogućavanje nadzora manjinskim vlasnicima uloga.
 - Ravnopravan tretman akcionara.
 - Podsticanje učešće na sastancima akcionara (skupštinama društva).
 - Obezbeđenje zastupljenosti manjinskih akcionara u odborima.
 - Zaštita manjinskih akcionara od zloupotrebe transakcija sa povezanim preduzećima.

Glavni mehanizmi za sprovođenje korporativnog upravljanje su skupština vlasnika, upravni odbor, revizija, računovodstvo, izveštavanje i obelodanjivanje²¹⁴.

²¹⁴ Dewan S. M., *Corporate Governance in Public Sector Enterprises*, Dorling Kindersley (India) Pvt. Ltd, Nju Delhi, Indija, 2006. godine, strana 29.

3.2.1.1 Reforme javnih preduzeća

Svetske vlade, odavno, uspostavljaju javna preduzeća sa različitim ciljevima da li pružanja strateški bitnih usluga kao što su vodosnabdevanje ili komunalne usluge; generisanje prihoda za budžet, postizanje samodovoljnosti u proizvodnji osnovnih dobara i usluga, potrebe kontrolisanja prirodnih resursa i suzbijanja monopolističkog ponašanja i promovisanje i ostvarenje socijalnih ciljeva (stvaranje radnih mesta, regionalni razvoj i zaštita socijalno ugroženih grupa).

Kasnih sedamdesetih i osamdesetih godina dvadesetog veka, javna preduzeća igrala važnu ulogu u privredi mnogih zemalja, vreme je pokazalo, da su u prosequ, ona lošije poslovala u odnosu na privatna preduzeća. Često su generisala znatne finansijske gubitke i kao takva, postala su neodrživ teret za nacionalne budžete. U nekim zemljama, to je usporilo razvoj privatnog sektora, istisnulo privatna preduzeća sa kreditnih tržišta i ograničilo potencijal za širenje privatnog sektora²¹⁵.

Reforme su nastojale da unaprede rad javnih preduzeća, odnosno njihovo izlaganje konkurenciji. To se sprovodilo kroz stroga budžetska ograničenja i uvođenje institucionalnih i upravljačkih promene. Mnoga javna preduzeća, u kapitalistički uređenim državama, su komercijalizovana i kasnije privatizovana kao zasebna pravna lica.

Privatizacijom preduzeća u javnom vlasništvu, ekonomija jedne zemlje može steći koristi na više načina: kroz smanjeni politički uticaj na upravljanje preduzećem, kroz prenos rizika na privatne vlasnike, kroz povećanje efikasnosti, kroz smanjena budžetska davanja (subvencije i donacije) i slično²¹⁶. Ove reforme su izazvale neka poboljšanja, međutim, uticaj politike na rad javnih preduzeća (posredstvom odbora) onemogućio je veću autonomiju istih u komercijalnom poslovanju. Predsednik odbora, na primer, trebalo bi da bude više od nominalnog lidera. On treba da obavlja mnoge funkcije u praksi. Predsednik odbora jednog javnog preduzeća treba da pomiri potrebe i mišljenja vlade, rukovodstva javnog preduzeća i odbora, zadržavajući poverenje svih zainteresovanih strana uz usmeravanje političkih pritisaka dalje od postupaka odbora²¹⁷.

Uspostavljanje finansijske discipline, kroz budžetska ograničenja, pokazalo se nesprovodivo, bez odgovarajućih ograničenja zaduživanja javnih preduzeća iz bankarskog sektora i iz državnih banaka posebno.

²¹⁵ Primer bi mogla biti i bivša SFRJ - prim. aut.

²¹⁶ Pannier D., *Corporate Governance of Public Enterprises in Transitional Economies*, IBRD, Vašington, SAD, 1996. godine, strana 4.

²¹⁷ Melalksne D., Zabulis A. i Mortensen K., *Guidance on Board Effectiveness Handbook for State-Owned Enterprises*, Baltic Institute of Corporate Governance, Vilnius, 2013. godine, strana 4.

Promene političkih sistema (prelazak iz socijalizma ka kapitalizmu, jednostranački u višestranački sistem), skromni ishodi reformi i teškoće u poboljšanu u performansi, naveli su mnoge vlade tokom 90-ih, da privatizacijom uklone javna preduzeća koja su predstavljala opterećenje njihovim budžetima. Privatizacije su sprovedene na različite načine, uključujući: strateške prodaje, aukcije, vaučere privatizacije i slč. Neadekvatno sprovedene privatizacije (loši modeli na primer), završavale su u propustima i skandalima, a to je dovelo do reakcija protiv privatizacije. Politička opozicija je odvrtila mnoge vlade od privatizacije velikih državnih preduzeća u složenim sektorima.

Globalna finansijska kriza od 2007. i 2008. godine dovela je turbulencija na tržištima kapitala. Smanjena je zainteresovanosti globalnih investitora za ulaganja. To je dodatno usporilo privatizaciju i dovelo je skoro do potpunog zaustavljanja. Mnoge vlade, umesto u privatizaciju, preusmeravaju svoju pažnju na poboljšanje karakteristika (u radu) javnih preduzeća.

3.2.1.2 Uloga i značaj javnih preduzeća

Uprkos sprovedenim privatizacijama, vlade poseduju i upravljaju nacionalnim javnim preduzećima u sektorima kao što finansije, infrastruktura, energetika, prirodni resursi. U mnogim zemljama, javna preduzeća u predstavljaju alat za ubrzani razvoj i globalnu ekspanziju. Javna preduzeća i dalje igraju važnu ulogu u privredi zemlje, bez obzira na geografske regije ili stepena ekonomskog razvoja²¹⁸:

1. U 2006. godini javna preduzeća ostvarivala su 20 % investicija i 5 % zaposlenih.
2. U 2009. godini, prema ostraživanjima OEBS-a, 25 zemalja (uzorak) imalo je ukupno oko 2.050 preduzeća u državnom vlasništvu sa vrednošću od 1.2 triliona dolara. Ona su činila 15% bruto društvenog proizvoda.
3. Javna preduzeća ostaju centralni ekonomski akteri u Kini, Indiji i Ruskoj Federaciji.

Posebno su istaknuta javna preduzeća u sektorima privrede, koji direktno doprinose ekonomskom rastu i smanjenju siromaštva u pogledu:

- **Infrastruktura** – Javna preduzeća nastavljaju da pružaju usluge u energetsom sektoru, železnici i vodosnabdevanju, kao i telekomunikacionim uslugama. Među zemljama članicama OEBS, javna

²¹⁸ World bank Group, *Corporate Governance of State Owned Enterprises - Toolkit*, International Bank for Reconstruction and Development - The World Bank, Washington, 2014. godine, strana 4.

preduzeća u komunalnom sektoru čine 50% ukupne vrednosti svih komunalnih preduzeća.

- **Bankarstva i ostale finansijske usluge** - Državno vlasništvo u komercijalnim bankama je znatno opalo u poslednjih četiri decenije (od 67% ukupne bankarske aktive u 1970. na 22 % u 2009. godini).

3.2.1.3 Karakteristike i uticaj javnih preduzeća

Finansijski učinak mnogih preduzeća u vlasništvu država i njihov doprinos državnom budžetu poboljšani su u protekloj deceniji, a kao rezultat budžetskih reformi, mera restrukturiranja, usled poboljšanih upravljačkih iskustava i izlaganja većoj konkurencije i tržištu kapitala. Tako na primer²¹⁹ povećanja je **profitabilnost** Kineskih javnih preduzeća je povećana zbog širenja konkurencije, korporativizacije i povećanja nadzora nad državnom imovinom, ili od 24 najveća nefinansijska preduzeća u Indiji, tokom 2010. godine, javna su ostvarila 17% prinosa na kapital, dok im je profit gotovo udvostručen u poslednjih šest godina. Primer Indonežanskih javnih preduzeća, nakon restrukturiranja i unapređena upravljanja, povećala su profit oko 19% između 2004. i 2009. godine. Doprinos državnom budžetu kroz dividende i plaćanje poreza iznosio je 12% ukupnih prihoda budžeta.

Često, performanse javnih preduzeća nisu jednoobrazno pozitivne i velika dobit pojedinih javnih preduzeća izazvana je usled ograničene konkurencije, primer monopola, ili pristupom resursima, ili jeftinijim izvorima kapitala i ili putem drugih inputa. To se dogodilo u svetu²²⁰ da Vijetnamska javna preduzeća imaju prinose na kapital od 17%, ali su im ipak prinosi bili ispod nominalne stopa rasta privrede od 19 % i znatno ispod prinosa stranih privatnih firmi od 27%. U devet bliskoistočnih zemalja, državne banke imaju mnogo manju profitabilnost od privatnih banaka zbog njihove velike izloženosti državnim hartijama od vrednosti, većeg koeficijenta opštih troškova na sredstva i veće stope rezervisanja za gubitke po kreditima (odražavaju mnogo veći broj nekvalitetnih kredita u svojim portfeljima).

Javna preduzeća imaju tendenciju da posebno loše posluju u zemljama sa niskim prinosima. Studija u Burkini Faso, Maliju i Mauritaniji, utvrdila je da od 12 društvenih preduzeća koja obelodanjuju informacije, 8 posluje sa gubitkom, dok su 3 radila bez rezultata. Ali javna preduzeća mogu da donose i velike finansijske i ekonomske troškove. Na primer, u Indoneziji isplata subvencija za tri preduzeća u

²¹⁹ Isto, strana 9.

²²⁰ Isto, strana 9.

državnom vlasništvu (koja proizvode gorivo, struju, i đubrivo), u periodu između 2003. i 2006. godine prosečno čini 4 % BDP-a.

Loš učinak javnih preduzeća može ometati i rast celokupne privrede²²¹. U mnogim zemljama, javna preduzeća i dalje potiskuje ili guše privatni sektor. Jedna studija pokazuje da su mnoge infrastrukturne investicije javnih preduzeća 50-120% niže nego što je potrebno da bi se zadovoljile potrebe pružanja adekvatnih usluga. Neefikasno finansijsko poslovanje i gubici javnih preduzeća slabe finansijski sistem u celini. Kreditiranje, uglavnom neprofitabilnih, javnih preduzeća može stvoriti nivo obaveze koje postaju izvor fiskalnog rizika za celu državu. To može naškoditi ekonomskom rastu zajednice, ali i narušiti poverenje javnosti.

Javna preduzeća moraju da se ponašaju i korporativno odgovorno. Korporativna društvena odgovornost podrazumeva prihvatanje od strane organizacije, odgovornosti za efekte njenog poslovanja. Ova odgovornost traži od organizacije da najbolja se najbolja praksa uzima u obzir pri svakodnevnim aktivnostima. Pritisci po pitanju korporativno društvene odgovornosti, potiču kako od vlada zemalja tako i od strane javnog mnjenja²²².

3.2.1.4 Izazovi upravljanja javnim preduzećima

Korporativno upravljanje odnosi se na strukturu i procese kretanja i kontrole preduzeća. Ono precizira prava i odgovornosti među interesentima rada preduzeća (uključujući vlasnike, direktore i rukovodioce) i utvrđuje pravila i procedure za donošenje poslovnih odluka preduzeća. Dobri sistemi korporativnog upravljanja obezbeđuju pošteno i javno poslovno okruženje. Takođe, obezbeđuje da direktori kompanija budu odgovorni za svoje postupke, kao i da se svi poslovni ugovori, zaključeni od strane kompanije sprovedu do kraja.

Za razliku od preduzeća u privatnom vlasništvu, javna preduzeća se suočavaju sa izazovima različitog upravljanja, koja direktno utiču na njegov rad. Kod privatnih preduzeća, primarni cilj vlasnika je da se postignu najbolje finansijske karakteristike preduzeća. U skladu sa tim, ključni deo korporativnog upravljanja privatnim preduzećima je da usklade ciljeve rukovodioca sa ciljevima vlasnika preduzeća. Javna preduzeća suočavaju se sa istim izazovom, s tim da oni mogu naići na dodatne izazove upravljanja koji proističu iz više razloga²²³:

²²¹ Isto, strana 11.

²²² Martin D., *Corporate Governance: Practical Guidance on Accountability Requirements*, Throgood Publishing Ltd, London, Velika Britanija, 2006. godine, strana 5.

²²³ World bank Group, *Corporate Governance of State Owned Enterprises - Toolkit*, International Bank for Reconstruction and Development - The World Bank, Washington, 2014. godine, strana 13.

- Više upravnika,
- Više ciljeva i zadataka (često različitih),
- Zaštita od konkurencije,
- Ispolitizovani odbori i rukovodstvo,
- Nizak nivo transparentnosti i odgovornosti i
- Slaba zaštita manjinskih akcionara.

3.2.1.5 Prednosti dobrog korporativnog upravljanja

Dobar sistem korporativnog upravljanja javnim preduzećima povećava njihovu konkurentnost, a time povećava i konkurentnost privrede u celini. Na taj način smanjuje se fiskalno opterećenje na državni budžet i istovremeno se olakšava njihov pristup spoljnim izvorima finansiranja posredstvom tržišta kapitala. Jačanje korporativnog upravljanja u javnim preduzećima vodi jačanju transparentnosti njihovog poslovanja i odgovornosti rada odbora i direktora.

Optimalni mehanizam korporativnog upravljanja može da varira od industrije (grane delatnosti) i aktivnosti preduzeća. Prepoznavanje dobre prakse korporativnog upravljanja je složen proces, i korporativno upravljanje ne može da se ukalupi u jednu formu. Potrebno je identifikovati prednosti i slabosti svakog sistema, ali i osnovne elemente od kojih sistem zavisi²²⁴.

Dobar sistem korporativnog upravljanja, povezana je sa brojnim prednostima za sva preduzeća (bilo privatna, bilo državna). Dobro korporativno upravljanje, dovodi do niza pozitivnih ishoda²²⁵ koji se odnose na bolji pristup spoljnim izvorima finansiranja, smanjenju troškova izvora kapitala, poboljšanju strateškog odlučivanja i operativnih karakteristika, smanjenju rizika od korporativnih kriza i skandala i bolji odnosi sa zainteresovanim stranama. Može se zaključiti da ove pogodnosti važe i za javna preduzeća. Te pogodnosti po pravilu dovode do:

- Boljih operativnih karakteristika javnih preduzeća.
- Povećanja pristupa alternativnim izvorima finansiranja putem domaćeg i inostranih tržišta kapitala.
- Finansiranje razvoja infrastrukture.
- Smanjenja fiskalnog opterećenja radom javnih preduzeća
- Povećanja neto prinosa budžetu kroz više plaćanje dividende.
- Smanjenja stepena korupcije i poboljšana transparentnosti u radu.

²²⁴ Brink A., *Corporate Governance and Business Ethics*, Springer Dordrecht Heilderberg, Njujork, SAD, 2011. godine, strana 18.

²²⁵ World bank Group, *Corporate Governance of State Owned Enterprises - Toolkit*, International Bank for Reconstruction and Development - The World Bank, Washington, 2014. godine, strana 16.

3.2.1.6 Okvir za reformu korporativnog upravljanja javnim preduzećima

Mnoge zemlje, imajući u vidu prethodno navedeno, nastoje da sprovedu reforme, sa aspekta upravljanja, koje se odnose na poboljšanje odnosa između preduzeća i vlasnika. Reforme su usmerene i na unapređenje uloge i ponašanje države kao vlasnika. Glavni elementi u unapređenju ukupnog okvira za korporativno upravljanje podrazumeva²²⁶:

- Razvijanje dobrog pravnog i regulatornog okvira za upravljanje javnim preduzećima,
- Poboljšanje uloge države kao vlasnika,
- Uspostavljanje nadzora nad karakteristikama sistema odgovornosti,
- Jačanje finansijske i fiskalne discipline javnih preduzeća,
- Profesionalizacija upravnih odbora javnih preduzeća,
- Povećanje transparentnosti i nivoa obelodanjivanja i
- Obezbeđivanje zaštite manjinskih akcionara u mešovitim preduzećima.

Pri sprovođenju reformi preduzeća, vlade često u obzir uzimaju smernice propisane od strane raznih udruženja. Najčešće su to smernice OECD-a²²⁷ o korporativnom upravljanju u državnim preduzećima, a koje služe kao međunarodna referentna tačka dobre prakse. Smernice (sačinjene 2005. godine) daju okvir za procenu i poboljšanje praksi upravljanja javnim preduzećima. One pokrivaju šest glavnih područja²²⁸ i to je ponovo kao i kod glavnih elemenata okvira pravni i regulatori okvir za javna preduzeća, uloga države kao vlasnika, transparentnosti i obelodanjivanja a onda se posebno vode tri područja vezana za jednak tretman akcionara, ravnopravan odnos sa zainteresovanim stranama i odgovornosti odbora u javnim preduzećima. Posmatrane su smernice OECD-a, potom smernice definisane od strane ICGN-a i APEC-a zbog njihovog značaja izvršena je uporedna analiza pregled smernica ove tri institucije:

²²⁶ Isto, strana 18.

²²⁷ The Organisation for Economic Co-operation and Development, www.oecd.org, (pristupljeno 25. januara 2015.).

²²⁸ World bank Group, *Corporate Governance of State Owned Enterprises - Toolkit*, International Bank for Reconstruction and Development - The World Bank, Washington, 2014. godine, strana 18.

Tabela 4: Uporedni prikaz smernica korporativnog upravljanja

Glavni parametar	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD)	Međunarodna mreža korporativnog upravljanja (ICGN ²²⁹)	Azijsko pacifička ekonomska saradnja (APEC ²³⁰)
Prava akcionara	<ul style="list-style-type: none"> • Pravo prisustvovanja skupštinama akcionara. • Pravo na dividendu. • Pravo na pravovremene tačne informacije. • Pravo prenosa akcija. • Pravo da kontrolni mehanizmi funkcionišu efikasno i transparentno. • Transparentnost transakcija. • Ogovornost rukovodstva. 	<ul style="list-style-type: none"> • Glavne promene u organizaciji zahtevaju odobrenje od strane akcionara. • Imaju biračko pravo. • Pravo da blagovremeno dobijaju rezultate i odluke. • Poštovanje standarda jedna akcija – jedan glas. • Institucionalni investitori imaju odgovornost da glasaju. 	<ul style="list-style-type: none"> • Uspostavljanje prava i odgovornosti svih akcionara.
Pravičan tretman akcionara	<ul style="list-style-type: none"> • Svi akcionari imaju jednak tretman. • Efektivna zaštita u slučaju kršenja prava. • Da direktori izbegavaju odluke vezane za svoje interese. 	<ul style="list-style-type: none"> • Jedna akcija – jedan glas.. • Zaštita prava manjinskih i stranih akcionara 	<ul style="list-style-type: none"> • Ravnopravan tretman svih akcionara.
Uloga interesnih strana	<ul style="list-style-type: none"> • Poznavanje prava utvrđenih zakonom. • Podsticanje na aktivnu ulogu. • Kreiranje održivih preduzeća. • Pristup relevantnim informacijama. 	<ul style="list-style-type: none"> • Direktori treba da izgrade dobar i produktivan odnos sa interesnim stranama. • Direktori su odgovorni za obezbeđivanje odg. prema akcionarima. 	<ul style="list-style-type: none"> • Uspostavljanje efikasnih i izvršnih standarda odgovornosti.
Obelodanjivanje i transparentnost	<ul style="list-style-type: none"> • Tačno i blagovremeno obelodanjivanje ciljeva preduzeća. • Obelodanjivanje finansijskih i poslovnih rezultata. • Zarade direktora i rukovodioca. • Značajni, predvidivi faktori rizika. 	<ul style="list-style-type: none"> • Blagovremeno i potpuno obelodanjivanje svih informacija. • Obelodanjivanje akcionarskih glasačkih prava. • Godišnja provera od strane nezavisnog revizora. 	<ul style="list-style-type: none"> • Blagovremeno i tačno obelodanjivanje finansijskih i nefinansijskih informacija u vezi sa poslovanjem preduzeća.
Odgovornost upravnog odbora	<ul style="list-style-type: none"> • Utvrditi ključne odgovornosti odbora u pogledu obelodanjivanja i komunikacije, praćenje efikasnosti upravljanja (i izmena istih ako je potrebno). 	<ul style="list-style-type: none"> • Nezavisnost rukovodećih aktivnosti. • Osnivanje i imenovanje odbora za reviziju. 	<ul style="list-style-type: none"> • Formiranje odbora i utvrđivanje njihovih zarada.

Izvor: Tabela preuzeta iz Corporate Governance: Principles, Policies and Practices²³¹.

Uporedna analiza ukazuje da je reforma korporativnog upravljanja u javnim preduzećima kontinuirana potreba i da se interesne grupe mogu protiviti reformama ili pronalaziti načine da im se odupre, ali potreba za kvalitetnijim

²²⁹ International Corporate Governance Network, www.icgn.org, (pristupljeno 15. marta 2015.).

²³⁰ Asian Pacific Economic Cooperation, www.apec.org, (pristupljeno 15. marta 2015.).

²³¹ Fernando A. C., *Corporate Governance: Principles, Policies and Practices*, Dorling Kindersley (India) Pvt. Ltd, Nju Delhi, Indija, 2009. godine, strana 19.

smernicama kontinuirano je prisutna jer se menjaju i objektivni uslovi u korporaciji i izvan nje. U mnogim zemljama vlade vrše značajan uticaj pri imenovanju i razrešenju rukovodstva javnih preduzeća. Veliki problem u reformama javnih preduzeća predstavlja činjenica da se pri izboru rukovodstva javnog preduzeća (direktora) javljaju nedostaci koje se odnose na postojanje ličnih i pristrasnih odnosa pri izboru, i/ili nedostatak mogućnosti objektivnog merenja učinka i/ili potpuno ili delimično netransparentan proces izbora. Primeri ovih nedostataka su često zabeleženi u našoj praksi kao otežani procesi sprovođenja reformi uopšte.

3.2.2 Karakteristike monitoringa javnih preduzeća

Reforme javnih preduzeća, sprovedene na ispravan način, uz praćenje i monitoring države kao vlasnika, mogu dovesti do poboljšanja kako finansijskih, tako i nefinansijskih karakteristika poslovanja javnih preduzeća. Karakteristike monitoringa sistema odnose se na institucije, procese i dokumenta koje vlada koristi u cilju praćenja finansijskih i nefinansijskih učinaka javnih preduzeća²³².

Ciljevi koji se postavljaju javnim preduzećima, često su sadržani u aktima koje donose vlade, pa kao takvi mogu pokrivati godišnje ili višegodišnje težnje. Dugoročni ciljevi često se nazivaju mandatima javnih preduzeća i mandate uglavnom definiše država kao vlasnik.

Pokazatelji poslovanja su merne jedinice koje se koriste radi utvrđivanja odnosa očekivanog i ostvarenog rezultate. Korišćenjem ovih pokazatelja, organizacija može da prati svoje ostvarene rezultate u odnosu na postavljene ciljeve i na ovaj način moguće je brzo identifikovanje potencijalnih problema. Međutim, gotovinski bonusi mogu uticati na periodične rezultate preduzeća, računovodstveni standardi daju manevarski prostor rukovodstvu za manipulaciju brojevima u finansijskim izveštajima, a radi uveličavanja trenutnog rezultata koji može biti osnovica za obračun i isplatu bonusa²³³.

Neophodno je da država kao vlasnik javnih preduzeća obezbedi transparentnost u radu i odgovornost u korišćenju javnih sredstava javnih preduzeća. Vlada kao vlasnik dužna je da upravlja svojim investicijama realizovanim kroz javna preduzeća u najboljem interesu zemlje i poreskih obveznika i za tu funkciju odgovorna je parlamentu zemlje. Cilj praćenja rada javnih preduzeća je postizanje najboljih mogućih rezultata ali u odsustvu adekvatanog monitoringa odbori i

²³² World bank Group, *Corporate Governance of State Owned Enterprises - Toolkit*, International Bank for Reconstruction and Development - The World Bank, Washington, 2014. godine, strana 102.

²³³ Kieff F. S. i Paredes T. A., *Perspectives on Corporate Governance*, Cambridge University Press, Njujork, SAD, 2010. godine, strana 174.

rukovodstvo mogu usmeriti investicije i aktivnosti van definisanih im ciljeva, a na finansijski štetu vlasnika, u ovom slučaju države.

Zato, država kao vlasnik mora utvrđivati da li svako javno preduzeća ispunjava definisane ciljeve i u slučaju negativnog odstupanja mora preduzeti adekvatnu akciju. Osnovni problem države kao vlasnika je u činjenici da se javna preduzeća osnivaju sa komercijalnim i nekomercijalnim ciljevima, da nekomercijalni ciljevi nose finansijske troškove, što onemogućuje javnom preduzeću da posluje konkurentno na tržištu²³⁴ i može omogućiti rukovodstvu da sakrije svoj loš rad. Razvijanje adekvatnog sistema monitoringa, zahteva utvrđivanje zajedničkih i jasnih principa odgovornosti i upravljanja kroz nekoliko koraka i to od momenta dobijanja osnovnih informacija, postavljanje mandata, strategija i ciljeva (kao odraz ukupni političkih ciljeva vlade), kroz strukturiranje performansi, da bi se olakšalo periodično praćenje učinaka javnih preduzeća i potom sledi identifikacija i razvoj ključnih indikatora performansi, za merenje i procenu rezultata.

Razvoj monitoringa je evolutivan proces koji nastaje u dužem periodu i njegova primena zahteva postojanje razumnih kapaciteta i koordinaciju između vlasnika (države) i privrednih subjekata (javnih preduzeća). Radi uspostavljanja sveobuhvatnog sistema monitoringa, neophodno je da vlada prvo izgradi osnovne informacije o svom portfoliju javnih preduzeća i neophodno je ukloniti eventualne prepreke za finansijsko izveštavanje javnih preduzeća. Prema postavljenim aktivnost podrazumevaju se sledeće podaktivnosti koje se moraju sprovesti i one su:

- **Prvo, postupak sačinjavanje liste javnih preduzeća i imovine vlade** - Većini zemalja je u početku teško da sačini sveobuhvatnu listu javnih preduzeća i imovine kojom raspolaže (direktno i indirektno).
- **Drugo, proces klasifikacija javnih preduzeća na osnovu njihovog pravnog i operativnog statusa**, osnov je svrstavanje organizacija u tri tipa:
 - Komercijalna preduzeća (uglavnom im prihod potiče iz komercijalnih izvora),
 - Politički orijentisana preduzeća (ona sa razvojnim i neprivrednim ciljevima),
 - Budžetski zavisne agencije (uglavnom im prihod potiče iz budžeta, poput socijalne službe i regulatorna tela).
- **Treće, postupak sprovođenje "SWOT" analize** (obuhvata procenu prednosti, slabosti, mogućnosti i pretnje ili probleme u javnim preduzećima).
- **Četvrto, prikupljanje ključnih dokumenata o javnim preduzećima**. Ovaj aktivnost sastoji se iz više zadataka i zahteva izgradnju baze podataka o

²³⁴ Održavanje niske cene struje ili gasa, radi kupovanja socijalnog mora - prim. aut.

javnim preduzećima (godišnjih izveštaja ili završnih računa, osnivačkih zakona pojedinih javnih preduzeća, izveštaja DRI, budžetskih dokumenata o uplatama u javno preduzeće, podataka o plaćenim dividendama, podataka o neizmirenim kreditima i dokumentarnim poslovima...).

- **Peto, formirati, razviti i kompletirati baze osnovnih obrazaca sa ključnim podacima.** Poći od naziva javnog preduzeća, granski sektor, pravni status, procenat državnog vlasništva, broj zaposlenih, imovina, prihodi, profit, plaćene dividende i porezi (ako ih ima), plaćene subvencije.
- **Šesto, izrada kratkog izveštaja o portfoliu.** Permanentno sastavljati Izveštaj na nekoliko stranica u kojima se sumiraju ključne informacije prikupljene iz svih javnih preduzeća. Ovi podaci treba da se periodično ažuriraju.
- **Sedmo, obavezno upoznavanje javnih preduzeća.** Na bazi prikupljenih informacija raditi kontinuirano u previđenim rokovima i po potrebi.
- **Osmo, postupak razvijanje strategije za rešavanje ograničenog finansijskog izveštavanja i revizije finansijskih izveštaja.**

Jasno definisanje mandata i ciljeva svakog javnog preduzeća neophodno je da bi se definisale odgovornosti.

Mandati treba jasno da identifikuju kombinaciju komercijalnih i političkih ciljeva javnih preduzeća. Na osnovu mandata, svako javno preduzeće mora da razvije sopstvenu strategiju, da ima jasnu misiju, viziju i jasan strateški plan kako za rukovodstvo, tako i za zaposlene. Strateški plan, odnosno tačno određena strategija pomaže rukovodstvu da donose odluke i kompromise koji su u skladu sa željenim pravcem kretanja javnog preduzeća, a i obezbeđuju osnovu za merenje performansi javnog preduzeća.

Uloga upravnog odbora u procesu monitoringa zavisi od složenosti odluka sa kojima se suočava rukovodstvo. Što su odluke složenije, povećava se nadzorna funkcija²³⁵. Aktivnosti koje su od ključnog značaja i koje odbor provodi (u društvima kapitala) kako bi bio efikasan u obavljanju funkcije monitoringa su²³⁶:

- obezbeđivanje pravnog i etičkog ponašanja rukovodstva i zaposlenih;
- odobravanje strateškog pravca preduzeća i ocenjivanje napretka;
- ocenjivanje, nagrađivanje i kada je potrebno uklanjanje izabranog direktora.

Slično bi bilo primenjivo i za nadzorni odbor javnih preduzeća.

²³⁵ Lorsch J. W., *Harvard Business Review on Corporate Governance*, Harvard Business School Press, Boston, SAD, 2000. godine, strana 32.

²³⁶ Isto, strana 38.

3.2.3 Transparentnost, obelodanjivanja i kontrole

Transparentnost i javnost u radu javnih preduzeća, od vitalnog su značaja pri potenciranju na odgovornosti za ostvarene poslovne rezultate. Efektivan i efikasan sistem izveštavanja zahteva od javnih preduzeća da²³⁷:

- se pridržavaju načina izveštavanja i okvira za kontrolu i reviziju, koji se primenjuju i kod drugih značajnih korporativnih subjekata;
- proizvodi finansijske izveštaje u skladu sa računovodstvenim standardima;
- poveća efikasnost u vezi izveštavanja o nefinansijskom poslovanju i
- javno obelodani i finansijske i nefinansijske informacije.

Čvrsto uspostavljeno kontrolno okruženje snima i prenosi relevantne informacije iz javnog preduzeća pravovremeno i na pouzdan način te tako štiti integritet i efikasnost upravljanja javnim preduzećem. Istovremeno, kvalifikovana nezavisna eksterna revizija povećava pouzdanosti i kredibilitet izveštavanja javnih preduzeća. Postoje četiri glavne komponente efikasnog režima za transparentnost javnih preduzeća i adekvatno obelodanjivanje u njihovom radu²³⁸ i to su:

- Vodeći principi transparentnosti i obelodanjivanja
- Poboljšanje izveštavanja i obelodanjivanja (za finansijske i nefinansijske informacije)
- Jačanje kontrolnog okruženja
- Obaveza angažovanja nezavisne spoljne revizije.

Obelodanjivanje se odnosi na distribuciju finansijskih i nefinansijskih informacija o stanju javnog preduzeća. Ono se može sprovesti kroz godišnje finansijske izveštaje. Zakonima, uredbama i standardima, propisuje se minimalna količina informacija koja se obelodanjuje.

Standardi finansijskog izveštavanja su pravila čija primena obezbeđuje da se finansijski izveštaji pripreme na konzistentan i uporediv način (kako sa aspekta različitih formi privrednih društava, tako i kroz vreme). Javna preduzeća ponekad moraju da poštuju iste standarde finansijskog izveštavanja koji se primenjuju i u privatnom sektoru. Međunarodni standardi finansijskog izveštavanja (MSFI) dizajnirani su kao zajednički globalni standard. Tamo gde MSFI nisu usvojeni, alternativa je zahtevanje da se nacionalni standardi izveštavanja primenjuju kako na privatna preduzeća, tako i na javna preduzeća.

²³⁷ World bank Group, *Corporate Governance of State Owned Enterprises - Toolkit*, International Bank for Reconstruction and Development - The World Bank, Washington, 2014. godine, strana 215.

²³⁸ Isto.

Korisnici finansijskih izveštaja očekuju da na osnovu korišćenja finansijskih informacija o prošlim događajima, predviđaju rezultat poslovanja, novčane tokove i njihove pozicije u preduzeću. Korisnik izveštaja mora se oslanjati na finansijske informacije iz prošlosti kako bi na osnovu prognoza donosio odluke vezane za budućnost²³⁹.

Nefinansijska obelodanjivanja odnose se na kvalitativne informacije o poslovanju, koje javna preduzeća pružaju na uvid javnosti. Pod ovu vrstu obelodanjivanja može se na primer podvesti vlasnička struktura, način izbora i struktura odbora, način izbora direktora, organizaciona šema i slično. Ova obelodanjivanja mogu biti obavezna (na primer, u sklopu godišnjih izveštaja), a mogu biti i dobrovoljna u cilju veće transparentnosti.

Kontrolno okruženje koje se uspostavlja u javnim preduzećima treba da obezbedi da finansijski i nefinansijski izveštaji na adekvatan način opisuju sve relevantne informacije. Takođe, ono obezbeđuje da se informacije ove vrste prenose na relevantnim korisnicima tačno i blagovremeno. Kontrolno okruženje uključuje po pravilu interne kontrolne sisteme, funkcije interne revizije i sistem za upravljanje rizikom²⁴⁰.

3.2.4 Implementacija reformi javnih preduzeća

Da bi se implementirale reforme u poslovanju javnih preduzeća, neophodno je sprovesti niz aktivnosti. Te aktivnosti mogu se podeliti na sledeće²⁴¹:

Prva aktivnost u procesu implementacije reformi javnih preduzeća je uspostavljanje dobrog pravnog i regulatornog okvira za upravljanje javnim preduzećima. Ona podrazumeva donošenje adekvatnog zakona o javnim preduzećima i primene drugih zakona i propisa u javnim preduzećima. Takođe, potrebno je ujedinjenje javnih preduzeća pod nacionalnim kodeksom korporativnog upravljanja ili stvaranje specifičnog kodeksa dobre prakse za javna preduzeća.

Kreiranje efikasnog nadzora i odgovornosti, kao druga aktivnost, uslovljena je odvajanjem državnog vlasništva od političkog delovanja države. Potrebno

²³⁹ Lee T.A., *Financial Reporting and Corporate Governance*, John Wiley & Sons, Inc., Chichester, Velika Britanija, 2006. godine, strana 59.

²⁴⁰ Shaw J. C., *Corporate Governance and Risk: A Systems Approach*, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, SAD, 2003. godine, strana 26. - "Dok je korporativno upravljanje pronalaženje načina koji osigurava da se odluke efikasno donose, rizik je rezultat izbora između dostupnih i donetih odluka."

²⁴¹ World bank Group, *Corporate Governance of State Owned Enterprises - Toolkit*, International Bank for Reconstruction and Development - The World Bank, Washington, 2014. godine, strana 257.

je kreirati zaštitne mere protiv vladinog intervencionizma, uz težnje države da obezbedi doslednost i primenu dobre prakse u javnim preduzećima.

Razvijanje adekvatnog sistema monitoringa sprovodi se definisanjem mandata, strategija i ciljeva javnih preduzeća. Paralelno je potrebno razvijati ključne indikatore i načine merenja i ocenjivanje učinaka.

Promovisanje i težnja ka finansijskoj i fiskalnoj disciplini sprovodi se smanjenjem preferencijalnog pristupa direktnom i indirektnom javnom finansiranju. Kontinuirano treba obezbediti praćenje i upravljanje fiskalnim opterećenjem i potencijalni fiskalnim rizikom kojem su izložena javna preduzeća.

Profesionalizacija odbora javnih preduzeća sprovodi se razvijanjem procesa za izbor članova odbora. Neophodno je organizovati i izabrati odbore koji su u stanju da postavljaju strategije i preuzmu odgovornost za svoj rad. Paralelno sa profesionalizacijom odbora, neophodno je sprovesti aktivnosti koje obezbeđuju profesionalizaciju direktora i rukovodstva javnog preduzeća.

Povećanje transparentnosti, obelodanjivanja i kontrola postiže se primenom principa privatnog sektora i međunarodnih standarda u javnim preduzećima. Kroz poboljšanje izveštavanja poboljšava se i obelodanjivanje. Jačanje kontrolnog okruženja postiže se razvojem interne revizije u javnim preduzećima i vršenjem nezavisne spoljne revizije finansijskih izveštaja.

3.2.5 Finansijska i fiskalna disciplina javnih preduzeća

Uvođenje finansijske i fiskalne discipline u javnim preduzećima može smanjiti budžetske izdatke uz istovremeno jačanje i unapređenje upravljanja samim preduzećima. Smanjenje pristupa direktnom i indirektnom finansiranju povećava komercijalnu orijentaciju javnih preduzeća. Najčešći oblici finansijske pomoći, koju država pruža javnim preduzećima su direktna finansijska pomoć i indirektna finansijska pomoć.

Direktna finansijska pomoć sprovodi se kroz budžetske subvencije i kao takva ona je najočigledniji oblik podrške koju vlade pružaju javnim preduzećima. Iako je takva podrška obično opravdana, zbog toga što pojedina javna preduzeća ispunjavaju posebne javne neprofitne funkcije, direktna finansijska pomoć može stvoriti poremećaje na tržištu, posebno kada se sredstva koriste za unakrsno subvencionisanje profitnih i neprofitnih aktivnosti. Budžetsko finansiranje može biti veće od stvarnih potreba javnih preduzeća. Takođe, jednostavan pristup finansiranju može dovesti do veoma brzog rasta javnih preduzeća i omogućiti da

ona obezbede dominantan položaj nad svojom konkurencijom. Zbog toga, mnoge zemlje odlučuju da smanje direktnu podršku javnim preduzećima, posebno onima koja rade na otvorenom i konkurentnom tržištu.

Indirektna finansijska pomoć javnim preduzećima pruža se kroz prikrivene ili nedovoljno transparentne aktivnosti države. Ova pomoć, između ostalog, može da se sprovodi kroz:

- finansiranje duga koji su napravila javna preduzeća,
- obezbeđenje državnih garancija,
- nejednak poreski tretman,
- manje rigorozne računovodstvene finansijske standarde...

Javna preduzeća često imaju pristup finansiranju, kreditima sa kamatnim stopama ispod tržišnih, a koja obezbeđuju direktno vlade ili kroz pozajmljivanja od državnih banaka (koje su često najznačajnije kreditori javnih preduzeća). Takođe, javna preduzeća mogu imati preferencijalni tretman na privatnim finansijskim tržištima, ukoliko vlade izričito garantuju vraćanje dugova javnim preduzećima. Bez obzira da li je iz javnog ili je iz privatnih izvora, preferencijalni pristup finansijama može dovesti do prekomerne zaduženosti javnih preduzeća. Ova situacija može se na kraju pokazati kao jako skupa za poreske obveznike.

U preduzećima koja su u privatnom vlasništvu, često se koristi finansiranje kroz povećanje kapitala. Međutim, javna preduzeća često imaju rigidne strukture kapitala, koje se ne mogu lako povećavati.

Javna preduzeća mogu uživati niže poreske stope ili izuzeća od indirektnih poreza, kao što je porez na dodatu vrednost (PDV). Čak i kada javna preduzeća podležu istim poreskim stopama kao preduzeća privatnog sektora, njima je ponekad dozvoljeno da odlože plaćanje poreza. Odlaganje isplate dividende je još jedan oblik posredne finansijske pomoći koje vlada može dati javnom preduzeću.

Ukoliko su finansijski računovodstveni standardi, koje primenjuju javna preduzeća, slabiji od standarda za preduzeća iz privatnog sektora, javna preduzeća mogu ostvariti tržišnu prednost. Na primer, javno preduzeće može imati prednost nad konkurentima u privatnom sektoru kada je njegovo izveštavanje o dugovima koje ima takvo da je podcenjeno. Na taj način, bilansi tog javnog preduzeća mogu biti potcenjeni, a samim time i konkurentniji sa aspekta pozajmljivanja finansijskih sredstava na finansijskom tržištu.

3.2.6 Unapređenje kontrolnog okruženja, internih kontrola i upravljanja rizicima

Preduzeća i njihova struktura povezani su sa okruženjem u kojem su izgrađena. Svaka zemlja je jedinstvena u političkom, društvenom i ekonomskom smislu²⁴². Sistemi, standardi i procedure koje čine kontrolno okruženje nekog preduzeća čuvaju njegov integritet i efikasnost upravljanja i aktivnosti.

Korporativno upravljanje fokusira se na unutrašnjoj strukturi i ulozi upravnog odbora (nadzornog odbora u slučaju javnih preduzeća), stvaranju nezavisnog odbora za reviziju, ulozi obelodanjivanja podataka vlasnicima i poveriocima i kontroli rukovodstva²⁴³. Svaka velika organizacija ima potrebu postojanja nekog oblika internih kontrola. Efikasne interne kontrole omogućavaju rukovodstvu da zna šta se dešava u organizaciji i da li se njihove instrukcije sprovode. Rukovodstvo ima potrebu za svrsishodnim procedurama internih kontrola sa ciljem da:

- štite imovinu od neovlašćenog korišćenja i raspolaganja,
- za održavanje odgovarajućih računovodstvenih evidencija i
- da se obezbedi pouzdanost finansijskih informacija.

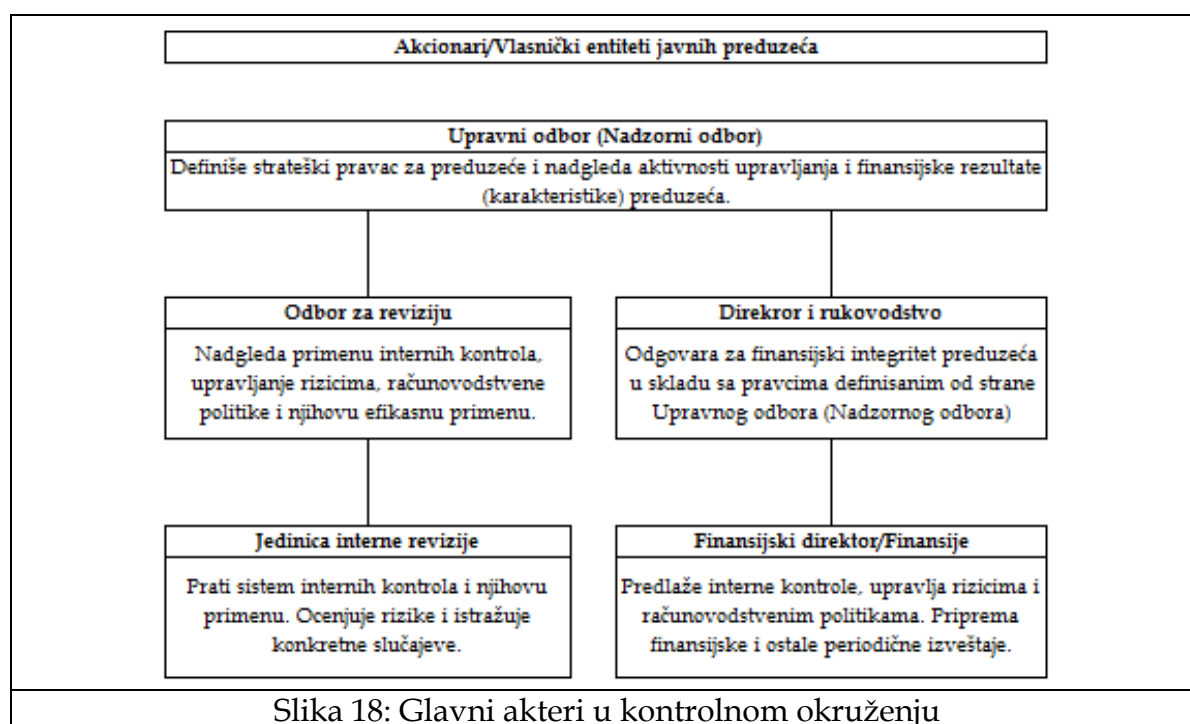
Procedure treba u što većoj meri da obezbede: da su poslovni procesi i druge aktivnosti pravilno sprovedeni; umanje mogućnost nastanka prekršaja i pomognu otkrivanje bilo kakve eventualne zloupotrebe.

U mnogim javnim preduzećima, kontrolni sistemi su slabi, Delovi kontrolnog okruženja mogu biti fokusirani usko na otkrivanju prevare, a opet da im nedostaju mehanizmi čije odsustvo slabi integritet finansijskog izveštavanja i upravljanja rizicima u celini. Informacije pružene javnosti mogu biti netačne, a odbori i rukovodstvo javnih preduzeća mogu nepotpuno razumevati ono što se dešava unutar preduzeća i time se stvara veći prostor za prevare i zloupotrebe. Prevare koje rukovodstvo sprovodi (a protivno interesima preduzeća) imaju neke zajedničke karakteristike: mogu da uzrokuju znatne gubitke, zasnovane su na odnosima operativnog korumpiranog rukovodstva sa posrednicima, sve u cilju skretanja profita, ili da efekti prevara nisu knjigovodstveno evidentirani, i/ili se stvara diskontinuitet ili vakuum u sistemu kontrola i često postoje neobični radni uslovi ili aktivnosti za koje nije dizajniran sistem internih kontrola; i/ili postoje neobjašnjiva odstupanja od uobičajenih i/ili ustanovljenih operativnih ili

²⁴² Anand S., *Essentials of Corporate Governance*, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, SAD, 2007. godine, strana 17.

²⁴³ Fernando A. C., *Corporate Governance: Principles, Policies and Practices*, Dorling Kindersley (India) Pvt. Ltd, Nju Delhi, Indija, 2009. godine, strana 9.

računovodstvenih rutina i uočljiva je neobično velika učestalost gotovinskih transakcija²⁴⁴.



Slika 18: Glavni akteri u kontrolnom okruženju

Izvor: Slika preuzeta iz Corporate Governance of State Owned Enterprises - Toolkit²⁴⁵.

Uloga odbora je da obezbedi preduzetničko vođenje preduzeća, unutar okvira ograničenih oprezom i efikasnom kontrolom, koji omogućuju da se rizik oceni i da se njime upravlja. Odbor treba da postavi strateške ciljeve preduzeću, osiguravajući da se finansijski i ljudski resursi adekvatno koriste, kako bi preduzeće ispunilo svoje ciljeve²⁴⁶. Odbor za reviziju ne bi trebalo da pređe liniju podele odgovornosti, tražeći da sve kontroliše. Ako se pravilno razume, odbor služi kao sredstvo za disciplinovanje, odnosno osigurava postojanje odgovarajućeg sistema u kome sve strane rade svoj posao ozbiljno. Odbor za reviziju mora biti nezavisan, ali samo u smislu da članovi odbora moraju biti nezavisni od izvršnog rukovodstva²⁴⁷.

²⁴⁴ O'Gara J. D., *Corporate Fraud: Case Studies in Detection and Prevention*, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, SAD, 2004. godine, strane 21 i 22.

²⁴⁵ World bank Group, *Corporate Governance of State Owned Enterprises - Toolkit*, International Bank for Reconstruction and Development - The World Bank, Washington, 2014. godine, strana 229.

²⁴⁶ Knell A., *Corporate Governance: How To Add Value To Your Company*, CIMA publishing, London, Velika Britanija, 2006. godine, strana 63.

²⁴⁷ Zhao Y., *Corporate Governance and Directors' Independence*, Kluwer Law International, Alfen, Holandija, 2011. godine, strana 77.

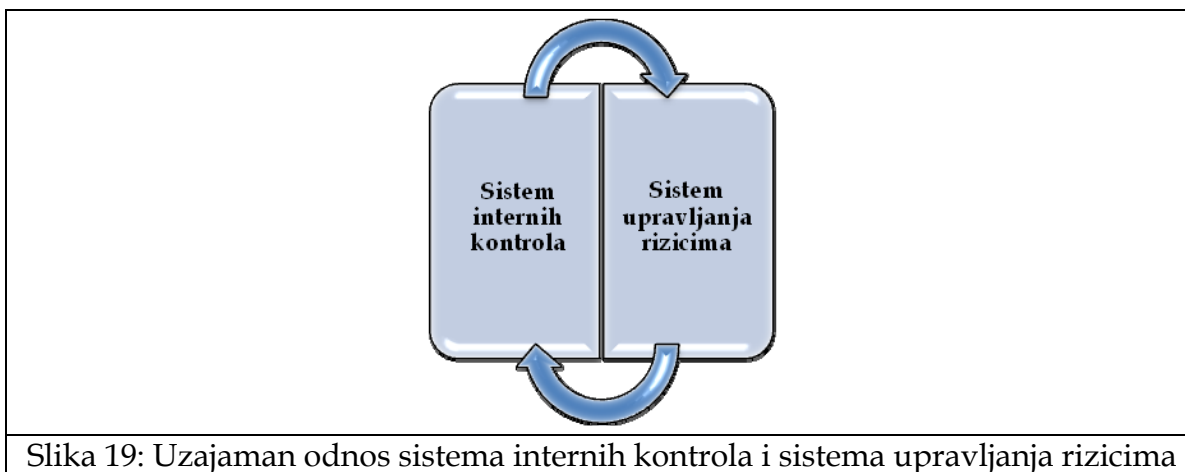
Interna revizija se transformisala u poslednjih nekoliko decenija, od servisne funkcije na funkciju koja dodaje vrednost korporativnom upravljanju²⁴⁸. Pojedina javna preduzeća često nemaju funkciju interne revizije ili imaju internu reviziju koja je pod kontrolom rukovodstva. Zaposlenima u internoj reviziji nedostaju adekvatne kvalifikacije ili iskustvo za obavljanje interne revizije i zato funkcija interne revizije treba da ima²⁴⁹:

- pun i slobodan pristup odboru za reviziju preduzeća;
- neograničen pristup dokumentaciji, imovini i zaposlenima preduzeća;
- ovlašćenje za utvrđivanje obima, prirode, stepena i dinamike aktivnosti interne revizije;
- planove koje su već odobreni od odbora za reviziju;
- ovlašćenje da preispituje procenu rizika, unutrašnjih kontrola, usklađenost poslovanja sa zakonom, finansijsko izveštavanje i upravljanje procesima;
- ovlašćenje za pružanje konsultantskih usluga učesnicima korporativnog upravljanja (uključujući direktora, izvršne organa i ključno osoblje u finansijskoj operativi);
- ovlašćenje da pomogne odboru za reviziju u njegovim nadzornim odgovornostima (finansijsko izveštavanje i revizija aktivnosti)
- pravo da razmatra inicijative, politike i procedure u vezi sa procenom rizika, unutrašnjim kontrolama, usklađenosti finansijskog izveštavanja i procesa upravljanja kako rukovodstva tako i i drugih učesnika korporativnog upravljanja.

Dobra praksa nalaže svim subjektima od javnog interesa da uspostave adekvatan sistem interne kontrole i da poveže sistem kontrola sa sistemom upravljanja rizicima. Dobri kontrolni sistemi obezbeđuju tačne informacije koje su potrebne za efikasno upravljanje rizikom, a razumevanje rizika poslovanja preduzeća je važno za dizajniranje efikasnog sistema internih kontrola.

²⁴⁸ Rezaee Z., *Corporate Governance and Ethics*, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, SAD, 2009. godine, strana 231.

²⁴⁹ Isto, strana 232.



Slika 19: Uzajaman odnos sistema internih kontrola i sistema upravljanja rizicima

Izvor: Samostalan rad autora.

Neka zakonodavstva predviđaju da eksternu reviziju javnim preduzećima obavljaju državne revizorske institucije. Međutim, može se desiti da vrhovnoj revizorskoj instituciji nedostaju tehnički kapaciteti ili resurse kako bi efikasno sprovela ovu ulogu. Sa druge strane, po nekim zakonodavstvima, javna preduzeća mogu biti predmet revizije i od strane vrhovne revizorske institucije i (obavezno) nezavisnog eksternog revizora. Tada imamo situaciju dupliranja funkcija.

Nezavisna eksterna revizija godišnjih finansijskih izveštaja prihvaćena je u privatnom sektoru. Neka zakonodavstva zahtevaju reviziju i za određene entitete u privatnom vlasništvu od javnog interesa, banaka i drugih finansijskih institucija.

Eksterna revizija daje razumno uveravanje da finansijski izveštaji istinito i objektivno, po svim materijalno značajnim pitanjima, prikazuju finansijski položaj subjekta i rezultate njenog poslovanja i tokove gotovine. Iako revizija ne daje nikakvu garanciju vezano za pogrešno ili prevarno izveštavanje, ona pruža dodatnu zaštitu onima koji se oslanjaju na informacije iz finansijskih izveštaja. Upravo, od koristi je za rukovodstvo preduzeća, jer obezbeđuje nezavisan i koristan uvid u osnovne oblasti rizika kompanije i ukazuje na slabosti u internim kontrolama i procesu izveštavanja.

Prednosti revizije finansijskih izveštaja primenjive su i na javna preduzeća. Eksterne revizije javnih preduzeća treba generalno da se rukovode istim pravilima i procedurama kao i kod revizije preduzeća u privatnom sektoru. Čak i u zemljama sa dobro utvrđenim okvirima finansijskog izveštavanja i adekvatno regulisanom funkcijom eksterne revizije, eksterni revizor ne može da garantuje tačnost finansijskih izveštaja koje proizvodi javno preduzeće.

Izveštaj nezavisnog revizora treba biti objavljen zajedno sa finansijskim izveštajem javnog preduzeća. Uloga spoljnog revizora je da obezbedi "razumno uveravanje".

Stoga eksternu reviziju treba posmatrati kao jedan važan, deo ukupnog sistema kontrole u poslovanju javnih preduzeća.

3.3 Zakonski okvir za rad javnih preduzeća Republike Srbije

Rad javnih preduzeća uređen je sa više zakonskih akata Republike Srbije. Osnov za uređenje rada javnih preduzeća je Zakon o javnim preduzećima, ali i drugi zakoni koji uređuju ovu oblast²⁵⁰.

3.3.1 Osnovne odrednice za rad javnih preduzeća

Preduzeća osnovana od strane Republike Srbije, autonomne pokrajine ili jedinica lokalne samouprave, a koja obavljaju delatnost od opšteg interesa, nazivaju se javna preduzeća, a pod delatnostima od opšteg interesa²⁵¹. Pored javnih preduzeća, delatnost od opšteg interesa mogu obavljati i društva kapitala čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave ili njihova zavisna društva. Delatnost od opšteg interesa, mogu obavljati i društva kapitala i preduzetnici (privatno vlasništvo), u skladu sa zakonom kojim se uređuje njihov pravni položaj, u situacijama kada im nadležni državni organi povere obavljanje te delatnosti.

Akt o osnivanju (osnivački akt) javnog preduzeća donose Vlada Republike Srbije, skupština autonomne pokrajine ili organ jedinice lokalne samouprave²⁵².

²⁵⁰ Objašnjavajući ovaj deo disertacije, korišćena su (u tom trenutku) sledeća važeća akta: Zakon o javnim preduzećima, Zakon o javnoj svojini, Zakon o budžetskom sistemu, Zakon o javnim nabavkama, Zakon o računovodstvu, Zakon o reviziji, Zakon o deviznom poslovanju i Kodeks korporativnog upravljanja.

²⁵¹ Član 2, *Zakon o javnim preduzećima*, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 119/2012 i 116/2013. Smatraju se : proizvodnja, prenos i distribucija električne energije; proizvodnja i prerada uglja; istraživanje, proizvodnja, prerada, transport i distribucija nafte istraživanje, proizvodnja, prerada, transport i distribucija prirodnog i tečnog gasa; promet nafte i naftnih derivata; železnički, poštanski i vazdušni saobraćaj; telekomunikacije; izdavanje službenog glasila Republike Srbije; izdavanje udžbenika; upravljanje nuklearnim objektima; korišćenje, upravljanje, zaštita i unapređivanje dobara od opšteg interesa; proizvodnja, promet i prevoz naoružanja i vojne opreme; upravljanja otpadom; komunalne delatnosti; delatnosti od strateškog značaja za Republiku Srbiju i delatnosti neophodne za rad državnih organa i organa jedinice lokalne samouprave.

²⁵² Član 4, *Zakon o javnim preduzećima*, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 119/2012 i 116/2013. Ovaj akt sadrži odredbe o: nazivu i sedištu osnivača; poslovnom imenu; sedištu; pretežnoj delatnosti; pravima, obavezama i odgovornostima osnivača prema javnom preduzeću i javnog preduzeća prema osnivaču; uslovima i načinu utvrđivanja i raspoređivanja dobiti, odnosno načinu pokrića gubitka i snošenju rizika; uslovima i načinu zaduženja javnog preduzeća; zastupanju javnog preduzeća; iznosu osnovnog kapitala, kao i opisu, vrsti i vrednosti nenovčanog uloga; organima javnog preduzeća; imovini koja se ne može otuđiti; raspolaganju (otuđenje i pribavljanje)

Raspolaganje, otuđenje i pribavljanje stvari u javnoj svojini, koje nisu prenete u kapital javnog preduzeća, vrši se u skladu sa Zakonom o javnoj svojini²⁵³. Predmeti javne svojine su:

1. **Prirodna bogatstva**²⁵⁴ - vode, vodotoci i njihovi izvori, mineralni resursi, resursi podzemnih voda, geotermalni i drugi geološki resursi i rezerve mineralnih sirovina.
2. **Dobra od opšteg interesa**²⁵⁵ - poljoprivredno zemljište, šume i šumsko zemljište, vodno zemljište, vodni objekti, zaštićena prirodna dobra, kulturna dobra i drugo²⁵⁶.
3. **Dobra u opštoj upotrebi u javnoj svojini**²⁵⁷ - javni putevi, javne pruge, mostovi i tuneli na javnom putu, prugama ili ulicama, ulice, trgovi, javni parkovi, granični prelazi i drugo.
4. **Mreže**²⁵⁸ - stvari namenjene protoku materije ili energije radi njihove distribucije korisnicima ili odvođenja od korisnika;
5. **Stvari koje koriste organi i organizacije**²⁵⁹ - nepokretne i pokretne stvari i druga imovinska prava, koja služe za ostvarivanje prava i dužnosti organa i organizacija Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave.
6. **Druge stvari i imovinska prava**²⁶⁰ - pravo na patent, pravo na licencu, model, uzorak i žig, pravo korišćenja tehničke dokumentacije i druga imovinska prava.

Ciljevi osnivanja javnih preduzeća, propisani su zakonom²⁶¹. Osnovni ciljevi, odnosno razlozi, zbog kojih se osnivaju javna preduzeća su obezbeđivanja trajnog obavljanja delatnosti od opšteg interesa i urednog zadovoljavanja potreba korisnika proizvoda i usluga, razvoja i unapređivanja obavljanja delatnosti od opšteg interesa, obezbeđivanja tehničko-tehnološkog i ekonomskog jedinstva sistema i usklađenosti njegovog razvoja i sticanja dobiti. Da bi obavljalo delatnost i

stvarima u javnoj svojini koja su prenete u svojinu javnog preduzeća u skladu sa zakonom; zaštitu životne sredine i drugim pitanjima koja su od značaja za nesmetano obavljanje delatnosti za koju se osniva javno preduzeće.

²⁵³ *Zakon o javnoj svojini*, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 72/2011, 88/2013 i 105/2014.

²⁵⁴ Isto, Član 9.

²⁵⁵ Isto, Član 10.

²⁵⁶ "Javna dobra su prirodna bogatstva čije je korišćenje uređeno posebnim zakonom, kao i dobra koja su posebnim zakonom utvrđena kao dobra od opšteg interesa i dobra u opštoj upotrebi." - *Zakon o budžetskom sistemu*, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013 i 63/2013.

²⁵⁷ Član 10, *Zakon o javnoj svojini*, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 72/2011, 88/2013 i 105/2014.

²⁵⁸ Isto, Član 11.

²⁵⁹ Isto, Član 12.

²⁶⁰ Isto, Član 13.

²⁶¹ Član 6, *Zakon o javnim preduzećima*, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 119/2012 i 116/2013.

ostvarilo ciljeve, javno preduzeće raspolaže i upravlja svojom imovinom²⁶². Po osnovu ulaganja sredstava u javnoj svojini, osnivači javnih preduzeća stiču udele u javnim preduzećima i prava po osnovu tih udela. Da bi obezbedio zaštitu opšteg interesa u javnom preduzeću, osnivač javnog preduzeća daje saglasnost na: statut; davanje garancija, avala, jemstava, zaloga i drugih sredstava obezbeđenja za poslove koji nisu iz okvira delatnosti od opšteg interesa; tarifu (odluku o cenama i tarifnom sistemu) osim ako drugim zakonom nije predviđeno da tu saglasnost daje drugi državni organ; raspolaganje sredstvima u javnoj svojini koja su prenetu u svojinu javnog preduzeća, veće vrednosti, koja je u neposrednoj funkciji obavljanja delatnosti od opšteg interesa, utvrđenih osnivačkim aktom; akt o opštim uslovima za isporuku proizvoda i usluga; ulaganje kapitala; statusne promene; akt o proceni vrednosti kapitala i iskazivanju tog kapitala u akcijama i saglasnost na program i odluku o svojinskoj transformaciji²⁶³.

Predlog za davanje saglasnosti osnivaču, posredno podnosi nadležni organ osnivača (ministarstva za vladu, odnosno nadležni organ autonomne pokrajine ili lokalne samouprave). U slučaju poremećaja u poslovanju javnog preduzeća, osnivač može preduzeti dodatne mere kojima će obezbediti uslove za nesmetano funkcionisanje preduzeća. To se sprovodi na sledeće načine²⁶⁴: promenom unutrašnje organizacije javnog preduzeća, razrešenjem organa koje imenuje i imenovanje privremenih organa javnog preduzeća, ograničenjem prava ogranaka javnog preduzeća ili njihovih zavisnih društava da istupaju u pravnom prometu sa trećim licima i ograničenje u pogledu prava raspolaganja pojedinim sredstvima u javnoj svojini.

Nakon dobijanja saglasnosti osnivača, javno preduzeće može ulagati kapital u druga društva kapitala za obavljanje delatnosti od opšteg interesa ili delatnosti koja nije delatnost od opšteg interesa²⁶⁵. U slučaju osnivanja takvog društva, javno preduzeće ima prava, obaveze i odgovornosti koje ima i osnivač javnog preduzeća prema javnom preduzeću. Za svoje obaveze, javna preduzeća odgovaraju celokupnom svojom imovinom. Prema važećem Zakonu o javnim preduzećima²⁶⁶, upravljanje u javnom preduzeću može biti organizovano kao jednodomno ili dvodomo. Organi društva u slučaju jednodomnog upravljanja javnim preduzećem su: nadzorni odbor i direktor. Kod dvodomnog upravljanja, organi upravljanja su: nadzorni odbor, izvršni odbor i direktor. Vlada Republike Srbije,

²⁶² Imovinu javnog preduzeća mogu da čine: pravo svojine na pokretnim stvarima, pravo svojine na nepokretnim stvarima, novčana sredstva, hartije od vrednosti, druga imovinska prava i sredstva u javnoj svojini.

²⁶³ Isto, Član 60.

²⁶⁴ Isto, Član 58.

²⁶⁵ Isto, Član 48.

²⁶⁶ Isto, Član 11.

posebnim aktom, utvrđuje merila i kriterijume na osnovu kojih se javno preduzeće razvrstava u grupu preduzeća sa jednodomnim ili dvodomnim upravljanjem.

3.3.2 Nadzorni odbor javnog preduzeća

Nadzorni odbor javnog preduzeća čiji je osnivač Republika Srbija ima pet članova, a Nadzorni odbor javnog preduzeća čiji je osnivač lokalna samouprava ili autonomna pokrajina ima tri člana. Predsednika i članove nadzornog odbora javnog preduzeća imenuje osnivač²⁶⁷. U preduzećima kojima je osnivač Republika Srbija, Vlada imenuje članove nadzornog odbora sa mandatom od četiri godine. Jednog člana imenuje iz redova zaposlenih u javnom preduzeću, dok jedan član mora biti nezavisan²⁶⁸. Za članove nadzornog odbora (predsednika i članove) biraju se lica koja ispunjavaju uslove (kumulativno) propisane Zakonom o javnim preduzećima, ti uslovi, za lica (člana nadzornog odbora) su definisani članom 16.²⁶⁹ Nadzorni odbor, tokom angažovanja obavlja sledeće poslove (treba imati u vidu da ne može preneti pravo odlučivanja o pitanjima iz svoje nadležnosti na direktora ili drugo lice u javnom preduzeću)²⁷⁰ i to:

1. utvrđuje poslovnu strategiju i poslovne ciljeve javnog preduzeća
2. stara se o njihovoj strategiji i ciljeva;
3. usvaja izveštaj o stepenu realizacije programa poslovanja;
4. donosi godišnji program poslovanja (uz saglasnost osnivača);
5. nadzire rad direktora; vrši unutrašnji nadzor nad poslovanjem;
6. uspostavlja, odobrava i prati računovodstvo, unutrašnju kontrolu, finansijske izveštaje i politiku upravljanja rizicima;
7. utvrđuje finansijske izveštaje javnog i dostavlja ih osnivaču na saglasnost;
8. donosi statut (uz saglasnost osnivača);
9. odlučuje o statusnim promenama i osnivanju drugih pravnih subjekata (uz saglasnost osnivača);
10. donosi odluku o raspodeli dobiti, odnosno načinu pokrića gubitka (uz saglasnost osnivača);
11. daje saglasnost direktoru za preduzimanje poslova ili radnji u skladu sa ovim zakonom, statutom i odlukom osnivača;

²⁶⁷ Isto, Član 12.

²⁶⁸ Isto, Član 13.

²⁶⁹ Isto, Član 16 Ti uslovi, za lica (člana nadzornog odbora) su sledeći²⁶⁹ da je: punoletno; poslovno (radno) sposobno; ima stečeno visoko obrazovanje trećeg ili drugog stepena, da je stručnjak u jednoj ili više oblasti iz koje je delatnost od opšteg interesa za čije obavljanje je osnivano javno preduzeće; da ima najmanje tri godine iskustva na rukovodećem položaju; da poseduje stručnost iz oblasti finansija, prava ili korporativnog upravljanja, da nije osuđivano (uslovno ili bezuslovno) za krivična dela protiv privrede, pravnog saobraćaja ili službene dužnosti i da mu nije izrečena mera bezbednosti zabrane obavljanja pretežne delatnosti javnog preduzeća..

²⁷⁰ Isto, Član 18.

12. imenuje izvršne direktore javnog preduzeća;
13. zaključuje ugovore o radu na određeno vreme sa direktorom preduzeća, odnosno ugovore o radu sa izvršnim direktorima preduzeća;
14. vrši druge poslove u skladu sa zakonom, statutom i propisima kojima se uređuje pravni položaj privrednih društava.

Predsednik i članovi nadzornog odbora imaju pravo na naknadu za svoj rad, a visinu naknade utvrđuje osnivač, naknada se utvrđuju na osnovu izveštaja o stepenu realizacije programa poslovanja javnog preduzeća. Mandat predsednika i članova nadzornog odbora traje četiri godine, isti može prestati ostavkom ili razrešenjem donetim od strane osnivača. Predsednik i članovi nadzornog odbora razrešavaju se pre isteka perioda na koji su imenovani, u skladu zakonom²⁷¹. Predsednik i članovi nadzornog odbora mogu se razrešiti dužnosti pre isteka mandata na koji su imenovani, ako javno preduzeće ne ispuni godišnji program poslovanja ili ne ostvari ključne pokazatelje učinka.

3.3.3 Izvršni odbor javnog preduzeća

Organ javnog preduzeća, u sistemu dvodomnog upravljanja, je i Izvršni odbor²⁷². Njega čine izvršni direktori koje imenuje nadzorni odbor javnog preduzeća, a na predlog direktora preduzeća. U tom slučaju, predsednik izvršnog odbora je direktor preduzeća. Broj izvršnih direktora utvrđuje se osnivačkim aktom preduzeća, s tim da ne može biti više od sedam izvršnih direktora. Takođe, izvršni direktori ne mogu imati zamenike. Da bi obavljali dužnost, izvršni direktori moraju zasnovati radni odnos u javnom preduzeću.

Nadležnosti i odgovornost izvršnog odbora u javnom preduzeću, definisani su i Zakonom o privrednim društvima²⁷³ (članovi 427 do 431). Prema tom zakonu, Izvršni odbor obavlja sledeće poslove, oni se ne mogu preneti na nadzorni odbor, i to:

1. vodi poslove i određuje unutrašnju organizaciju;
2. odgovara za tačnost poslovnih knjiga;

²⁷¹ Isto, Član 17. - Predsednik i članovi nadzornog odbora razrešavaju se pre isteka perioda na koji su imenovani, u skladu zakonom ukoliko: nadzorni odbor ne dostavi osnivaču na saglasnost godišnji program poslovanja, osnivač ne prihvati finansijski izveštaj javnog preduzeća, propuste da preduzmu neophodne mere pred nadležnim organima u slučaju postojanja sumnje da odgovorno lice javnog preduzeća deluje na štetu javnog preduzeća kršenjem direktorskih dužnosti, nesavesnim ponašanjem i na drugi način. Propuste da preduzmu neophodne mere pred nadležnim organima u slučaju postojanja sumnje da odgovorno lice javnog preduzeća deluje na štetu javnog preduzeća kršenjem direktorskih dužnosti, nesavesnim ponašanjem i na drugi način.

²⁷² Isto, Član 20.

²⁷³ *Zakon o privrednim društvima*, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 36/2011, 99/2011, 83/2014 i 5/2015.

3. odgovara za tačnost finansijskih izveštaja;
4. priprema sednice skupštine društva i predlaže dnevni red nadzornom odboru;
5. izračunava iznose dividendi koji pripadaju pojedinim klasama akcionara, određuje dan, postupak i način njihove isplate;
6. izvršava odluke skupštine;
7. vrši druge poslove i donosi odluke u skladu sa ovim zakonom, statutom, odlukama skupštine i odlukama nadzornog odbora.

Statutom (osnivačkim aktom) ili odlukom nadzornog odbora može se urediti način rada izvršnog odbora, a izvršni odbor može doneti i poslovnik o svom radu (Poslovnik o radu izvršnog odbora)²⁷⁴. Definisanje odgovornosti članova izvršnih direktora urađeno je Članom 430. Zakona o privrednim društvima, a koji se poziva na Član 415. (Odgovornost direktora) istog zakona. Analogijski se može zaključiti da:

1. izvršni direktori odgovaraju javnom preduzeću za štetu koju mu prouzrokuju kršenjem odredaba zakona, statuta, odluka nadzornog odbora ili osnivača;
2. izuzetno, izvršni direktori neće biti odgovorni za štetu ako su postupali u skladu sa odlukom nadzornog odbora ili osnivača;
3. ako je šteta nastala kao posledica odluke odbora direktora, za štetu odgovaraju svi direktori koji su za tu odluku glasali;
4. izvršni direktor koji je bio uzdržan od glasanja smatra se da je glasao za tu odluku u pogledu postojanja odgovornosti za štetu;
5. ako izvršni direktor nije bio prisutan na sednici odbora direktora na kojoj je odluka doneta, niti je za nju glasao na drugi način, smatra se da je glasao za tu odluku u pogledu postojanja odgovornosti za štetu, ako se toj odluci nije pisanim putem usprotivio u roku od osam dana po saznanju za njeno donošenje;
6. zahtev javnog preduzeća za naknadu štete zastareva u roku od tri godine računajući od dana nastupanja štete.

Izveštavanje izvršnih direktora je urađeno Članom 431. Zakona o privrednim društvima, a koji se poziva na Član 416. (Izveštaji izvršnih direktora) istog zakona. Analogijski se može zaključiti (ako osnivačkim aktom nije drugačije odlučeno), da su izvršni direktori dužni da pisanim putem izveštavaju odbor direktora o:

1. planiranoj poslovnoj politici i drugim načelnim pitanjima koja se odnose na postojeće i buduće vođenje poslova, o odstupanjima od postojećih planova i projekcija uz navođenje razloga za to - najmanje jedanput godišnje i po potrebi vanredno;

²⁷⁴ Isto, Član 429.

2. rentabilnosti poslovanja društva, za sednicu odbora direktora na kojoj se raspravlja o finansijskim izveštajima društva - redovno;
3. poslovanju, prihodima i finansijskom stanju društva - kvartalno;
4. poslovima i poslovnim događajima koji su u toku ili su očekivani, a koji bi mogli biti od većeg značaja za poslovanje i likvidnost društva, kao i na rentabilnost njegovog poslovanja - redovno;
5. drugim pitanjima u vezi sa njihovim radom za koja je odbor direktora ili bilo koji direktor zahtevao posebne izveštaje;
6. navedeni izveštaji obuhvataju i kontrolisana društva javnog preduzeća, ukoliko postoje.

3.3.4 Direktor javnog preduzeća

Zakonom je predviđeno, da se na osnovu sprovedenog javnog konkursa, od strane Vlade imenuje direktor javnog preduzeća, a na mandat od četiri godine²⁷⁵. Javni konkurs sprovodi Komisija za imenovanja formirana od strane osnivača. Propisani minimalni uslovi, koje treba da ispuni direktor javnog preduzeća su:

1. punoletnost;
2. poslovna sposobnost;
3. stručnost u jednoj ili više oblasti iz koje je delatnost od opšteg interesa za čije obavljanje je osnivano javno preduzeće;
4. kvalifikovanost u smislu obrazovanja stečenog na studijama trećeg stepena (doktor nauka), drugog stepena (master akademske studije, specijalističke akademske studije, specijalističke strukovne studije, magistar nauka), odnosno na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine;
5. pet godina radnog iskustva, od čega tri godine na poslovima za koje je osnovano javno preduzeće ili najmanje tri godine na rukovodećim položajima;
6. neinvoviranost u članstvo organa političke stranke, odnosno da mu je određeno mirovanje u vršenju funkcije u organu političke stranke;
7. neosuđivanost za krivično delo protiv privrede, pravnog saobraćaja i službene dužnosti;
8. neizrečenost mera bezbednosne zabrane obavljanja delatnosti koja je pretežna delatnost javnog preduzeća.

Direktor javnog preduzeća²⁷⁶ predstavlja i zastupa javno preduzeće, organizuje i rukovodi procesom rada, vodi poslovanje javnog preduzeća, odgovara za zakonitost rada javnog preduzeća, predlaže godišnji program poslovanja i preduzima mere za njegovo sprovođenje, predlaže finansijske izveštaje, izvršava

²⁷⁵ Član 21, *Zakon o javnim preduzećima*, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 119/2012 i 116/2013.

²⁷⁶ Isto, Član 23.

odluke nadzornog odbora, predlaže izvršne direktore i vrši druge poslove određene zakonom, osnivačkim aktom i statutom javnog preduzeća. Prestanak mandata direktora dešava se istekom perioda na koji je imenovan, ostavkom i razrešenjem. Direktor samostalno, pre roka, može podneti ostavku u pisanoj formi, organu nadležnom za njegovo imenovanje²⁷⁷.

Predlog za razrešenje direktora javnog preduzeća²⁷⁸ može podneti nadzorni odbor, a kod javnih preduzeća čiji je osnivač Republika Srbija i nadležno ministarstvo Vlade Republike Srbije. Predlog za razrešenje mora biti obrazložen, sa precizno navedenim razlozima zbog kojih se predlaže razrešenje. Organ nadležan za imenovanje direktora javnog preduzeća, razrešiće direktora pre isteka perioda na koji je imenovan²⁷⁹:

1. ukoliko u toku trajanja mandata prestane da ispunjava uslove za direktora;
2. ukoliko se utvrdi da je, zbog nestručnog, nesavesnog obavljanja dužnosti i postupanja suprotnog pažnji dobrog privrednika i ozbiljnih propusta u donošenju i izvršavanju odluka i organizovanju poslova, došlo do znatnog odstupanja od ostvarivanja osnovnog cilja poslovanja, odnosno od plana poslovanja;
3. ukoliko u toku trajanja mandata bude pravnosnažno osuđen na uslovnu ili bezuslovnu kaznu zatvora;
4. ukoliko ne sprovede godišnji program poslovanja;
5. ukoliko ne izvršava odluke nadzornog odbora;
6. ukoliko se utvrdi da deluje na štetu javnog preduzeća kršenjem direktorskih dužnosti, nesavesnim ponašanjem ili na drugi način i
7. ukoliko ne primeni predloge Komisije za reviziju ili ne primeni računovodstvene standarde u pripremi finansijskih izveštaja.

3.3.5 Program poslovanja i praćenje realizacije programa poslovanja

Svake godine javno preduzeće (i zavisna društva kapitala čiji je osnivač javno preduzeće), donosi godišnji program poslovanja. Program poslovanja dostavlja se osnivaču koji daje saglasnosti na isti. Program poslovanja na saglasnost se dostavlja najkasnije do 1. decembra tekuće godine za sledeću godinu²⁸⁰ i obuhvata planirane izvore poslovnih prihoda, planirane pozicije poslovnih rashoda po namenama, planirani način raspodele dobiti javnog preduzeća, planirani način pokrića gubitka javnog preduzeća, svi elemente za sagledavanje politike cena (proizvoda i usluga, elemente za celovito sagledavanje politike zarada i zapošljavanja u tom preduzeću, odnosno zavisnom društvu kapitala (mora biti u

²⁷⁷ Isto, Član 36.

²⁷⁸ Isto, Član 37.

²⁷⁹ Isto, Članovi 38 i 39.

²⁸⁰ Isto, Član 50.

skladu sa politikom projektovanog rasta zarada u javnom sektoru, koju utvrđuje Vlada. Potom su uspostavljaju kriterijume za korišćenje sredstava za pomoć, sportske aktivnosti, propagandu i reprezentaciju i kriterijume za određivanje naknade za rad predsednika i članova nadzornog odbora.

Ako javno preduzeće koristi ili namerava da koristi bilo koji oblik budžetske pomoći, na primer subvencije ili garancije države, dužno je da predloži poseban program koji opisuje način i razloge korišćenja pomoći. O svom radu javno preduzeće i zavisno društvo kapitala čiji je osnivač javno preduzeće dužni su da ministarstvu dostavljaju tromesečne izveštaje o realizaciji programa poslovanja. Na osnovu ovih izveštaja, ministarstvo sačinjava i dostavlja Vladi informaciju o stepenu izvršenja programa²⁸¹.

Pored izveštaja kroz koje se prati ostvarenje godišnjeg programa poslovanja, javna preduzeća i zavisna društva kapitala (čiji je osnivač javno preduzeće) dužni su da mesečno dostavljaju izveštaj o rokovima izmirenja obaveza prema privrednim subjektima u zemlji²⁸². U slučajevima da se kroz izveštaj o realizaciji programa poslovanja ili izveštaj o rokovima izmirenja obaveza konstatuju odstupanja ili nečinjenja, nadležna ministarstva neće izvršiti overu obrazaca koje Vlada propisuje za kontrolu obračuna i isplate zarada u javnim preduzećima²⁸³.

3.3.6 Raspodela dobiti i način pokrića gubitka

Kao i ostala privredna društva, javna preduzeća, sačinjavaju godišnji završni račun. Kroz završni račun, javna preduzeća između ostalog iskazuju svoj rezultat, dobitak ili gubitak. Odluku o načinu raspolaganja sa dobitkom, odnosno način pokrića gubitka, na predlog nadzornog odbora javnog preduzeća, potvrđuje osnivač²⁸⁴. Dobit se uplaćuje osnivaču, najkasnije do 20. novembra tekuće, za prethodnu godinu, uplatom na račun propisan za uplatu javnih prihoda. Gubici u poslovanju mogu se pokriti iz neraspoređene dobiti, i/ili iz rezervi (ne revalorizacionih) ili iz osnovnog kapitala.

3.3.7 Komisija za reviziju, računovodstveni poslovi i eksterna revizija

Sva javna preduzeća, čiji je osnivač Republika Srbija, moraju imati komisiju za reviziju²⁸⁵. U radu komisija za reviziju obavlja sledeće poslove priprema, predlaže i

²⁸¹ Isto, Član 52.

²⁸² Isto, Član 53.

²⁸³ Isto, Član 54.

²⁸⁴ Isto, Član 49.

²⁸⁵ Isto, Član 43.

proverava sprovođenje računovodstvenih politika; priprema, predlaže i proverava sprovođenje politika upravljanja rizicima; ispituje primenu računovodstvenih standarda u pripremi finansijskih izveštaja; zatim ocenjuje sadržinu finansijskih izveštaja; ispituje ispunjenost uslova za izradu konsolidovanih finansijskih izveštaja, sprovodi postupak izbora revizora društva, predlaže kandidata za internog revizora i vrši druge poslove koje joj poveri nadzorni odbor²⁸⁶.

Komisiju za reviziju čine po pravilu tri člana, imenuje ih nadzorni odbor, pri čemu član komisije za reviziju ne može biti direktor javnog preduzeća. Predmet revizije u javnom preduzeću jesu finansijski izveštaji. Redovni godišnji finansijski izveštaj javnog preduzeća koje primenjuje Međunarodne standarde finansijskog izveštavanja, obuhvata²⁸⁷:

1. **Bilans stanja** - pregled imovine, obaveza i kapitala javnog preduzeća na određeni dan;
2. **Bilans uspeha** - pregled prihoda, rashoda i rezultata poslovanja nastalih u određenom periodu;
3. **Izveštaj o ostalom rezultatu** - stavke prihoda i rashoda (uključujući i reklasifikacije usled korigovanja), koje nisu priznate u Bilansu uspeha. Komponente ostalog rezultata čine stavke koje se, prema zahtevima pojedinih međunarodnih standarda finansijskog izveštavanja, priznaju u okviru kapitala (revalorizacione rezerve, dobici i gubici od HoV);
4. **Izveštaj o promenama na kapitalu** - informacije o promenama na kapitalu pravnih lica tokom izveštajnog perioda;
5. **Izveštaj o tokovima gotovine** - informacije o prilivima i odlivima gotovine i gotovinskih ekvivalenata tokom izveštajnog perioda;
6. **Napomene uz finansijske izveštaje** - sadrže opise ili raščlanjavanja stavki obelodanjenih u izveštajima iz podtačaka od 1 do 5, primenjene računovodstvene politike, kao i informacije o stavkama koje se nisu kvalifikovale za priznavanje u ovim izveštajima, a značajne su za ocenu finansijskog položaja i uspešnosti poslovanja pravnog lica, kao i ostale informacije u skladu sa zahtevima međunarodnih standarda finansijskog izveštavanja.

Pozicije, koje se prikazuju u finansijskim izveštajima javnih preduzeća, vrednuju se u skladu sa opštim računovodstvenim načelima pretpostavke da javno preduzeće posluje kontinuirano; metode vrednovanja primenjuju se dosledno iz godine u godinu; vrednovanje se vrši uz primenu principa opreznosti. U Bilansu stanja prikazuju se obaveze nastale u toku tekuće ili prethodnih poslovnih godina, čak i ukoliko takve obaveze postanu evidentne samo između datuma Bilansa stanja i

²⁸⁶ Isto, Član 44.

²⁸⁷ Član 2, *Zakon o računovodstvu*, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 62/2013.

datuma njegovog sastavljanja; i u obzir se uzimaju sva obezvređenja, bez obzira da li je rezultat poslovne godine dobitak ili gubitak; i u obzir se uzimaju svi prihodi i rashodi koji se odnose na poslovnu godinu bez obzira na datum njihove naplate odnosno isplate; sve komponente imovine i obaveza vrednuju se posebno; a bilans otvaranja za svaku poslovnu godinu mora da bude jednak bilansu zatvaranja za prethodnu poslovnu godinu²⁸⁸. Za priznavanje, vrednovanje, prezentaciju i obelodanjivanje pozicija u finansijskim izveštajima javna preduzeća primenjuju Međunarodne standarde finansijskog izveštavanja²⁸⁹.

Revizija finansijskih izveštaja²⁹⁰ je postupak provere i ocene finansijskih izveštaja, kao i podataka i metoda koji se primenjuju pri sastavljanju finansijskih izveštaja na osnovu kojih se daje nezavisno stručno mišljenje o tome da li finansijski izveštaji u svim materijalno značajnim aspektima daju istinit i pošten prikaz finansijskog stanja i rezultata poslovanja javnog preduzeća u skladu sa odgovarajućom regulativom za izradu finansijskih izveštaja²⁹¹.

3.3.8 Devizno poslovanje

Devizno splovanje javnih preduzeća, uređeno je Zakonom o deviznom poslovanju²⁹² i pod deviznim poslovanjem, u smislu ovog zakona podrazumeva se²⁹³. Zakon o deviznom poslovanju, kada su u pitanju javna preduzeća, posebno izdvaja sledeće poslove prenosa potraživanja i dugovanja, kreditni poslovi sa inostranstvom, garancijski poslovi i platni promet.

²⁸⁸ Isto, Član 19.

²⁸⁹ Isto, Član 20.

²⁹⁰ Član 2, *Zakon o reviziji*, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 62/2013.

²⁹¹ Zakon o računovodstvu i MSFI – prim. aut.

²⁹² *Zakon o deviznom poslovanju*, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 62/2006, 31/2011 i 119/2012.

²⁹³ Član 1., *Zakon o deviznom poslovanju* - Pod deviznim poslovanjem, u smislu ovog zakona podrazumeva se:: plaćanja, naplaćivanja i prenosi između rezidenata i nerezidenata kako u stranim sredstvima plaćanja tako i u dinarima; plaćanja, naplaćivanja i prenosi stranih sredstava plaćanja između rezidenata; kupovina i prodaja sredstava plaćanja između rezidenata i nerezidenata; kupovina i prodaja stranih sredstava plaćanja između rezidenata; jednostrani prenosi sredstava plaćanja iz Republike Srbije i u Republiku Srbiju koji nemaju obeležja izvršenja posla između rezidenata i nerezidenata; tekući i depozitni računi rezidenata u inostranstvu; tekući i depozitni računi rezidenata i nerezidenata u Republici Srbiji; kreditni poslovi u Republici Srbiji u devizama i kreditni poslovi sa inostranstvom.

3.3.9 Javne nabavke

Javna nabavka je nabavka dobara, usluga ili radova od strane naručioca, na način i pod uslovima propisanim zakonom o javnim nabavkama²⁹⁴. Naručioci javnih nabavki su korisnici budžetskih sredstava, organizacije za obavezno socijalno osiguranje; pravno lice osnovano u cilju obavljanja delatnosti koje su u opštem interesu, ukoliko je ispunjen neki od sledećih uslova (ili da se više od 50 % finansira iz sredstava naručioca, ili da nadzor nad radom tog pravnog lica vrši naručilac, ili da više od polovine članova organa upravljanja tog pravnog lica čine predstavnici naručioca) i javno preduzeće²⁹⁵. U postupku javne nabavke javna preduzeća (kao naručioci) trebaju da se pridržavaju sledećih načela:

Efikasnosti i ekonomičnosti - Javno preduzeće je dužno da u postupku javne nabavke pribavi dobra, usluge ili radove odgovarajućeg kvaliteta imajući u vidu svrhu, namenu i vrednost javne nabavke. Potrebno je obezbediti da se postupak sprovede sa što manje troškova²⁹⁶.

Obezbeđivanja konkurencije - U postupku javne nabavke omogućiti što je moguće veću konkurenciju. Konkurencija se ne može ograničiti, a posebno ne može onemogućavati bilo kojeg ponuđača da učestvuje u postupku javne nabavke neopravdanom upotrebom pregovaračkog postupka, korišćenjem diskriminatorskih uslova, tehničkih specifikacija i kriterijuma²⁹⁷.

Transparentnosti postupka javne nabavke - Naručilac je dužan da obezbedi javnost i transparentnost postupka javne nabavke²⁹⁸.

Jednakosti ponuđača - Naručilac je dužan da u svim fazama postupka javne nabavke obezbedi jednak položaj svim ponuđačima. Ne može da određuje uslove koji bi značili nacionalnu, teritorijalnu, predmetnu ili ličnu diskriminaciju među ponuđačima, niti diskriminaciju koja bi proizlazila iz klasifikacije delatnosti koju obavlja ponuđač²⁹⁹.

Zaštita životne sredine i obezbeđivanja energetske efikasnosti - Naručilac je dužan da nabavlja dobra, usluge i radove koji ne zagađuju, odnosno koji minimalno utiču na životnu sredinu, to jest koji obezbeđuju adekvatno smanjenje potrošnje energije - energetske efikasnost³⁰⁰.

²⁹⁴ Član 3, *Zakon o javnim nabavkama*, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 124/2012.

²⁹⁵ Isto, Član 2.

²⁹⁶ Isto, Član 9.

²⁹⁷ Isto, Član 10.

²⁹⁸ Isto, Član 11.

²⁹⁹ Isto, Član 12.

³⁰⁰ Isto, Član 13.

3.3.10 Javnost u radu

Javnost u radu javnog preduzeća, obezbeđuje se redovnim izveštavanjem javnosti o programu rada javnog preduzeća i realizaciji programa poslovanja, kao i o drugim činjenicama koje mogu biti od interesa za javnost. Naročiti je bitno javno prezentirati sve o revidiranim finansijskim godišnjim izveštajima, mišljenju ovlašćenog revizora na taj izveštaj, izveštaj o posebnim ili vanrednim revizijama, sastav nadzornog odbora, imenima direktora i izvršnih direktora, organizacionoj strukturi preduzeća i postupcima javnih nabavki³⁰¹. Javnost u radu podrazumeva da se na internet stranici javnog preduzeća obavezno se objavljuju:

- usvojeni godišnji program poslovanja;
- tromesečni izveštaji o realizaciji godišnjeg programa poslovanja;
- revidirani finansijski godišnji izveštaji;
- mišljenje ovlašćenog revizora na te izveštaje;
- sastav i kontakte nadzornog odbora i direktora i
- druga pitanja značajna za javnost.

3.3.11 Interna finansijska kontrola, budžetska inspekcija i državna revizorska institucija

Interna finansijska kontrola u javnom sektoru obuhvata³⁰² finansijsko upravljanje i kontrolu kod korisnika javnih sredstava, internu reviziju kod korisnika javnih sredstava i harmonizaciju i koordinaciju finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije. Među korisnicima javnih sredstava, između ostalih, svrstana su i javna preduzeća osnovana od strane Republike Srbije³⁰³. Zakon o budžetskom sistemu definiše pojedine elemente interne finansijske kontrole na sledeći način³⁰⁴:

Finansijsko upravljanje i kontrola – je sistem politika, procedura i aktivnosti koje uspostavlja, održava i redovno ažurira rukovodilac organizacije, a kojim se (upravljajući rizicima) obezbeđuje uveravanje u razumnoj meri da će se ciljevi organizacije ostvariti na pravilan, ekonomičan, efikasan i efektivan način.

Interna finansijska kontrola - je sveobuhvatni sistem mera za upravljanje i kontrolu javnih prihoda, rashoda, imovine i obaveza, koji uspostavlja Vlada Republike Srbije kroz organizacije javnog sektora, sa ciljem da su upravljanje i kontrola javnih sredstava, uključujući i strane fondove, u skladu sa propisima,

³⁰¹ Član 62, *Zakon o javnim preduzećima*, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 119/2012 i 116/2013.

³⁰² Član 80, *Zakon o budžetskom sistemu*, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013 i 63/2013.

³⁰³ Isto, Član 2.

³⁰⁴ Isto.

budžetom, i principima dobrog finansijskog upravljanja, odnosno efikasnosti, efektivnosti, ekonomičnosti i otvorenosti.

Interna revizija je aktivnost koja pruža nezavisno objektivno uveravanje, ali i savetodavna aktivnost, sa svrhom da doprinese unapređenju poslovanja organizacije. Ona pomaže organizaciji da ostvari svoje ciljeve, tako što sistematično i disciplinovano procenjuje i vrednuje upravljanje rizicima, kontrole i upravljanje organizacijom³⁰⁵.

Finansijsko upravljanje i kontrola. Javna preduzeća treba da uspostave finansijsko upravljanje i kontrolu, koja se sprovodi politikama, procedurama i aktivnostima sa zadatkom da se obezbedi razumno uveravanje da će svoje ostvariti postavljene im ciljeve. Finansijsko upravljanje i kontrola sprovode se kroz poslovanje u skladu sa propisima, unutrašnjim aktima i ugovorima; realnost i integritet finansijskih i poslovnih izveštaja, kroz bitan deo koji kaže treba da bude ekonomično, efikasno i efektivno korišćenje sredstava i kroz veoma važnu zaštitu sredstava i podataka (informacija)³⁰⁶.

Elementi koje obuhvataju finansijsko upravljanje i kontrola **su kontrolno okruženje, upravljanje rizicima, kontrolne aktivnosti, informisanje i komunikacije i praćenje i procenu sistema.**

Za uspostavljanje, održavanje i redovno ažuriranje sistema finansijskog upravljanja i kontrole, odgovoran je direktor javnog preduzeća. On može preneti nadležnost za uspostavljanje, održavanje i redovno ažuriranje sistema finansijskog upravljanja i kontrole na druga lica. Do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu, direktor na propisani način izveštava nadležnog ministra o adekvatnosti i funkcionisanju sistema finansijskog upravljanja i kontrole.

U cilju jednoobraznog i istovremenog postupanja po pitanju finansijskog upravljanja i kontrole, odnosno interne revizije, sprovode se aktivnosti harmonizacije. Harmonizaciju sprovodi Centralna jedinica za harmonizaciju, pri Ministarstvu finansija Vlade Republike Srbije i Centralna jedinica za harmonizaciju obavlja poslove³⁰⁷:

1. centralne harmonizacije, koordinacije, praćenje primene i sagledavanje kvaliteta finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije u javnom sektoru;

³⁰⁵ O internoj reviziji u javnim preduzećima, posebno će biti reči u četvrtom delu disertacije, te se ona u ovom delu više neće razmatrati – prim. aut.

³⁰⁶ Član 81, *Zakon o budžetskom sistemu*, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013 i 63/2013.

³⁰⁷ Isto, Član 83.

2. definisanja zajedničkih kriterijuma i standarda za uspostavljanje i funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole;
3. definisanja zajedničkih kriterijuma za organizaciju i postupanje interne revizije u javnom sektoru;
4. vođenje registra ovlašćenih internih revizora u javnom sektoru i evidencije povelja interne revizije;
5. stručnog usavršavanja, sertifikacije i nadzora nad radom internih revizora;
6. stručnog usavršavanja rukovodilaca i zaposlenih u javnom sektoru iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrole, u skladu sa međunarodno prihvaćenim standardima;
7. objedinjavanje godišnjih izveštaja (koje između ostalih dostavljaju i direktori javnih preduzeća do 31. marta tekuće za prethodnu godinu) o stanju finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije.

Budžetska inspekcija, Budžetska inspekcija predstavlja kontrolu primene zakona u oblasti materijalno-finansijskog poslovanja i namenskog i zakonitog korišćenja sredstava od strane korisnika budžetskih sredstava³⁰⁸. Ministarstvo finansija Vlade Republike Srbije, odnosno nadležni organ lokalne vlasti, obavlja poslove budžetske inspekcije kod direktnih i indirektnih korisnika budžetskih sredstava³⁰⁹.

Budžetska inspekcija vrši kontrolu poslovnih knjiga, izveštaja, evidencija i druge dokumentacije kod korisnika budžetskih sredstava, organizacija obaveznog socijalnog osiguranja i pravnih lica, sa ciljem da utvrdi da li su sredstva namenski i zakonito korišćena³¹⁰. Ukoliko se u postupku budžetske inspekcije utvrde nezakovitosti, ona rešenjem nalaže mere za njihovo otklanjanje. Ukoliko korisnici budžetskih sredstava ne postupe po konačnom rešenju budžetske inspekcije, ministar može izdati nalog da im se obustavi prenos sredstava budžeta u tekućem periodu, osim sredstava za plate, u visini nenamenski utrošenih sredstava koja su im po konačnom rešenju budžetske inspekcije naložena da vrate³¹¹.

O svom radu, budžetska inspekcija, dostavlja ministru finansija izveštaj o izvršenoj inspekciji sa nalazima i predloženim merama³¹² i dostavlja zapisnike korisnicima budžetskih sredstava kod kojih je vršena inspekcija. Ministar finansija, dostavlja godišnji izveštaj o radu budžetske inspekcije, Vladi Republike Srbije, koja ga podnosi Narodnoj skupštini do 31. marta tekuće za prethodnu budžetsku godinu.

³⁰⁸ Isto, Član 86.

³⁰⁹ Član 2, *Uredba o radu, ovlašćenjima i obeležjima budžetske inspekcije*, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 10/2004 i 84/2007.

³¹⁰ Isto, Član 3.

³¹¹ Član 88 i 89, *Zakon o budžetskom sistemu*, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013 i 63/2013.

³¹² Isto, Član 91.

Državna revizorska institucija, kao najviši državni organ revizije javnih sredstava u Republici Srbiji, za svoj rad je odgovorna Narodnoj skupštini Republike Srbije i rad obavlja u skladu sa opšteprihvaćenim načelima i pravilima revizije i u skladu sa odabranim međunarodno prihvaćenim standardima revizije³¹³ i u nadležnosti Državne revizorske institucije kao subjekti revizije su različiti korisnici³¹⁴. Predmeti revizije koju sprovodi Državna revizorska institucija su: primanja i izdaci; finansijski izveštaji, finansijske transakcije, obračuni, analize i druge evidencije i informacije subjekata revizije; pravilnost poslovanja; svrsishodnost raspolaganja javnim sredstvima; sistem finansijskog upravljanja i kontrole budžetskog sistema; posebno se ocenjuje sistem internih kontrola i interna revizija. Radi se revidiranje računovodstvenih i finansijskih postupaka kod subjekta revizije; akta i radnje subjekta revizije koje proizvode ili mogu proizvesti finansijske efekte; pravilnost rada organa rukovođenja, upravljanja i drugih odgovornih lica nadležnih za planiranje, izvođenje i nadzor poslovanja korisnika javnih sredstava³¹⁵. U skladu sa prethodno navedenim, ključni oblici revizije, odnosno mišljenja koja Državna revizorska institucija su revizija finansijskih izveštaja, pravilnosti poslovanja i svrsishodnosti poslovanja³¹⁶.

³¹³ INTOSAI - prim. aut.

³¹⁴ Član 10, *Zakon o državnoj revizorskoj instituciji*, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 101/2005, 54/2007 i 36/2010. U nadležnosti Državne revizorske institucije kao subjekti revizije su različiti korisnici:

1. direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava Republike Srbije;
2. direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava teritorijalnih autonomija;
3. direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava lokalnih vlasti;
4. organizacije obaveznog socijalnog osiguranja;
5. budžetski fondovi;
6. Narodna banka Srbije u delu koji se odnosi na korišćenje javnih sredstava i na poslovanje sa državnim budžetom;
7. **javna preduzeća**, privredna društva i druga pravna lica koje je osnovao direktni odnosno indirektni korisnik javnih sredstava;
8. pravna lica kod kojih direktni odnosno indirektni korisnici imaju učešće u kapitalu odnosno u upravljanju;
9. pravna lica koja su osnovala pravna lica u kojim država ima učešće u kapitalu odnosno u upravljanju;
10. pravna i fizička lica koja primaju od Republike, teritorijalnih autonomija i lokalnih vlasti dotacije i druga bespovratna davanja ili garancije;
11. subjekti koji se bave prihvatanjem, čuvanjem, izdavanjem i korišćenjem javnih rezervi;
12. političke stranke, u skladu sa zakonom kojim se uređuje finansiranje političkih stranaka;
13. korisnici sredstava EU, donacija i pomoći međunarodnih organizacija, stranih vlada i nevladinih organizacija;
14. ugovorna strana u vezi sa izvršenjem međunarodnih ugovora, sporazuma, konvencija i ostalih međunarodnih akata, kada je to određeno međunarodnim aktom ili kada to odredi ovlašćeni organ
15. drugi subjekti koji koriste sredstva i imovinu pod kontrolom i na raspolaganju Republike, teritorijalnih autonomija, lokalnih vlasti ili organizacija obaveznog socijalnog osiguranja.

³¹⁵ Isto, Član 9.

³¹⁶ Isto, Član 2.

Revizija finansijskih izveštaja - ispitivanje dokumenata, radi prikupljanja dovoljnog, adekvatnog i pouzdanog dokaza za izražavanje mišljenja da li finansijski izveštaji subjekta revizije istinito i objektivno prikazuju njegovo finansijsko stanje, rezultate poslovanja i novčane tokove, u skladu sa prihvaćenim računovodstvenim načelima i standardima.

Revizija pravilnosti poslovanja - ispitivanje finansijskih transakcija i odluka u vezi sa primanjima i izdacima, radi utvrđivanja da li su odnosne transakcije izvršene u skladu sa zakonom, drugim propisima, datim ovlašćenjima, i za planirane svrhe.

Revizija svrsishodnosti poslovanja - ispitivanje trošenja sredstava iz budžeta i drugih javnih sredstava, radi sticanja dovoljnog, adekvatnog i pouzdanog dokaza za izveštavanje da li su sredstva od strane subjekta revizije upotrebljena u skladu sa načelima ekonomije, efikasnosti i efektivnosti kao i u skladu sa planiranim ciljevima.

3.4 Poslovanje javnih preduzeća Republike Srbije

Javna preduzeća Republike Srbije³¹⁷ poslovanje obavljaju u makroekonomskom okruženju na koje ne mogu direktno da utiču, ali ga mogu ili unaprediti ili unazaditi. Poslovanje može se sagledati uvidom u finansijske izveštaje javnih preduzeća i analizom informacija dobijenih iz finansijskih izveštaja.

3.4.1 Makroekonomsko okruženje koje utiče na rad javnih preduzeća

Makroekonomsko okruženje i analiza bazirani su na kretanjima makroekonomskih pokazatelja od 2010. do 2013. godine i posmatran je bruto društveni proizvod, srednji kurs (RSD/EUE), dug Republike Srbije i (ne)zaposlenost³¹⁸.

³¹⁷ Pod javnim preduzećima Republike Srbije, u ovom delu disertacije, misli se na javna preduzeća čiji je osnivač Republika Srbija - prim. aut.

³¹⁸ Podaci su preuzeti sa sajtova i dostupnih prezentacija koje su u prethodnom periodu objavljivale: Narodna banka Srbije, Republički zavod za statistiku, Nacionalna služba za zapošljavanje i Ministarstva finansija (Uprava za javni dug).

Tabela 5: Pokazatelji ekonomskih kretanja Republike Srbije

Pokazatelj	2010	2011	2012	2013
Bruto društveni proizvod (000 RSD – tekuće cene) ³¹⁹	3.067.210.000	3.407.563.000	3.584.236.000	3.876.403.000
Bruto društveni proizvod (000 RSD – stalne cene – referentna 2010 godina) ³²⁰	3.067.210.000	3.110.196.000	3.078.619.000	3.157.793.000
Kretanje BDP ³²¹ (%)	+0,6	+1,4	-1,0	+2,6
Srednji kurs RSD/EUR 31.12. ³²²	105,4982	104,6409	113,7183	114,6421
Dug R. Srbije (u 000 EUR) ³²³	12.157.000	14.789.000	17.717.000	20.141.000
Rast duga Republike Srbije		+21,65%	+19,80%	+13,68%
Stopa nezaposlenosti ³²⁴ (%)	19,2	23,0	23,9	22,1
Broj nezaposlenih ³²⁵	744.222	752.838	761.834	774.890
Broj zaposlenih ³²⁶ i ³²⁷	1.796.000	1.746.000	1.723.000	1.715.000

Izvor: Samostalan rad autora.

Bruto društveni proizvod beleži nominalni rast (posmatran na bazi tekućih cena) računat po stalnim cenama pri čemu je za referentnu godinu uzeta 2010. beleži pad u 2012. u odnosu na 2011. godinu. Zvanične stope rasta bruto društvenog proizvoda, kretale su se između 0,6% i 2,6%.

Istovremeno ovako mali rast bruto društvenog proizvoda pratio je rast duga Republike Srbije (sa 12,2 milijarde eura na kraju 2010. na 20,1 milijarde eur-a krajem 2013. godine, znači stopa rasta duga bila je na nivou iznad 20% godišnje (nominalno). Rast duga praćen je i rastom kursa RSD/EUR sa 105,5 (2010.) na 114,6 (2013.).

Rast kursa EUR-a posebno utiče na poslovanje preduzeća koja su direktno u sprezi sa uvoznim aktivnostima. Istovremeno i negativne kursne razlike utiču na iskazivanje gubitaka po osnovu prekursoriranja valutiranih obaveza u poslovnim knjigama preduzeća.

³¹⁹ Narodna banka Srbije, www.nbs.rs/export/sites/default/.../SBR501.xls, (pristupljeno 5. februara 2015.).

³²⁰ Isto.

³²¹ Isto.

³²² Kursna lista Narodne banke Srbije, www.nbs.rs, (pristupljeno 5. februara 2015.).

³²³ Uprava za javni dug, *Stanje i struktura javnog duga - decembar 2014*, Ministarstvo finansija Republike Srbije, Beograd, godina 2015. strana 4.

³²⁴ NBS, www.nbs.rs/.../osnovni_makroekonomski_indikatori, (pristupljeno 5. februara 2015.).

³²⁵ Nacionalna služba za zapošljavanje, *Mesečni statistički bilten Nacionalne službe za zapošljavanje*, Broj 147, novembar 2014., Beograd, strana 10.

³²⁶ Republički zavod za statistiku, *Statistički godišnjak (za 2012. i 2013. godinu) - Broj zaposlenih*, Beograd, 2012. godina, strana 51.

³²⁷ Republički zavod za statistiku, www.stat.gov.rs, (pristupljeno 6. februara 2015.).

U godinama krize, smanjenog obima rada i lošijih poslovnih makroekonomskih pokazatelja nastupio je rast nezaposlenosti. Zabeleženo je 744 hiljade nezaposlenih 2010. godine, realan broj statistika ne može zabeležiti zbog raznih devijacija pri zapošljavanju pa je bilo 775 hiljada nezaposlenih na kraju 2013. godine. Smanjenja broj zaposlenih zabeleženo je sa 1.796 hiljada zaposlenih 2010. na 1.715 hiljada zaposlenih 2013. godine.

Svi ovi pokazatelji, odrazili su se i na poslovanje javnih preduzeća, ali i poslovanje posmatranih javnih preduzeća uticalo na ove pokazatelje. Pored navedenih podataka, obrađeni su i relevantni podaci objavljeni od strane Svetskog ekonomskog foruma³²⁸ koji godišnje sačinjava izveštaje o globalnoj konkurentnosti pojedinih zemalja i sa sigurnošću analiziran broj zemalja obuhvaćenih izveštajem varira iz godine u godinu ali u posmatranih poslednjih pet dostupnih izveštaja analiziran je i položaj Republike Srbije.

Od niza obrađenih pokazatelja, u nastavku je data tabela sa kretanjem iz godine u godinu, za one pokazatelje koji se direktno mogu dovesti u vezu sa korporativnim upravljanjem u Republici Srbiji.

Tabela 6: Pokazatelji globalne konkurentnosti Republike Srbije

R.b.	Pokazatelj	2010/2011 (od 139 država) ³²⁹	2011/2012 (od 142 države) ³³⁰	2012/2013 (od 144 države) ³³¹	2013/2014 (od 148 država) ³³²	2014/2015 (od 144 država) ³³³
1.	Etičko ponašanje u preduzeću	120	130	132	127	119
2.	Snaga standarda revizije i izveštavanja	115	114	117	117	109
3.	Efikasnost korporativnih odbora	134	136	141	138	125
4.	Zaštita interesa manjinskih vlasnika	137	140	143	144	138
5.	Zaštita investitora	59	60	65	69	68
6.	Pouzdanost profesionalnog rukovodstva	128	133	135	135	128

Izvor: Samostalan rad autora.

³²⁸ World Economic Forum je forum koji godišnje sačinjava izveštaje o globalnoj konkurentnosti pojedinih zemalja. Broj zemalja obuhvaćenih izveštajem varira iz godine u godinu. U posmatranih poslednjih 5 dostupnih izveštaja, analiziran je položaj Republike Srbije.

³²⁹ World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2010-2011*, Ženeva, 2010. g., strana 295.

³³⁰ World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2011-2012*, Ženeva, 2011. g., strana 315.

³³¹ World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2012-2013*, Ženeva, 2012. g., strana 313.

³³² World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2013-2014*, Ženeva, 2013. g., strana 335.

³³³ World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2014-2015*, Ženeva, 2014. g., strana 329.

Uvidom u kretanja pokazatelja globalne konkurentnosti, može se zaključiti da su oni što se Srbije tiče izrazito nepovoljni, ali da u poslednjoj godini iskazuju tendenciju blagog oporavka, ali pri tom ne treba zanemariti da je u godini poslednje analize, obrađen manji broj zemalja.

3.4.2 Pokazatelji i indikatori rada javnih preduzeća Republike Srbije

Posmatrana je poslovanje deset javnih preduzeća Republike Srbije. Uzorkovanje ili izbor javnih preduzeća nije bio metodom slučajnog uzorkovanja, ovde je polazna osnova izbora uzorka je broj zaposlenih iz konsolidovanih finansijskih izveštaja preduzeća, računat kao prosečan broj zaposlenih na bazi stanja krajem meseca. Zatim postavljena je granica minimalnog broja, a to je da se ne uzorkuju javna preduzeća koja imaju manje od trista zaposlenih u svim posmatranim poslovnim godinama istraživačkog perioda i veći broj³³⁴. Primenjujući navedeni kriterijum i zantev istraživačkog modela da bude više od pet javnih preduzeća ali ne više od deset zbog razlike u delatnosti, lokaciji, organizaciji, lociranosti odabrano je deset javnih preduzeća.

Tabela 7: Analizirana javna preduzeća Republika Srbije

R. Br.	Javno preduzeće	MB
1.	JP Elektromreža Srbije	20054182
2.	JP Elektroprivreda	20053658
3.	JP Jugoimport SDPR	07051751
4.	JP PEU Resavica	17507699
5.	JP Pošta Srbije	07461429
6.	JP Putevi Srbije	20132248
7.	JP Skijališta Srbije	20183390
8.	JP Službeni glasnik	07453710
9.	JP Srbijagas	20084600
10.	JP Srbijašume	07754183

Izvor: Samostalan rad autora.

Selektovana preduzeća analizirana su sa aspekta broja zaposlenih, imovine i obaveza, ostvarenog bruto rezultata i ostvarenih prihoda. Preduzeća su različito organizovana pa radi zadovoljenja zahteva uporedivosti podataka posebno se vodi računa o efektima ostvarenim iz interno ostvarenih odnosa sa njihovim zavisnim preduzećima, analiziraju se konsolidovani i pojedinačni finansijski izveštaji bilansa stanja, bilansa uspeha i napomena uz finansijske izveštaje. Posmatrana javna preduzeća nemaju iste računovodstvene politike u skladu sa tim analizirani

³³⁴Za izabrana javna preduzeća, ostvaren je uvid u dostupne završne račune, objavljene u skladu sa zakonom na sajtu Agencije za privredne registre i prikupljeni su podaci koji se odnose na 2010., 2011., 2012. i 2013. godinu.

rezultati verovatno u nekim obračunima nemaju potpunu uporedivost, ali imaju kao podaci iz godišnjeg finansijskog izveštaja. U cilju izbegavanja uticaja rasta cena na malo i inflacije, informacije preuzete iz završnih računa su preračunavane na vrednosti dinara u eure. Pri obračunu za pozicije bilansa stanja korišćen je srednji kurs na dan bilansa, a za pozicije bilansa uspeha korišćeni su prosečni godišnji kursevi. Prosečni godišnji kursevi su dobijeni kao aritmetička sredina srednjih kurseva na zadnje dane meseci u posmatranoj godini. Kursevi koji su korišćeni su prikazani u narednoj tabeli.

Tabela 8: Kretanje kursa RSD u odnosu na EUR

U RSD

Godina	Kurs 31. decembar	Prosek rajnjih mesečnih kurseva
2014 ³³⁵	120,9583	117,3662
2013 ³³⁶	114,6421	113,0774
2012 ³³⁷	113,7183	113,4445
2011 ³³⁸	104,6409	102,0399
2010 ³³⁹	105,4982	103,4874

Izvor: Samostalan rad autora

Broj zaposlenih prema podacima konsolidovanog izveštaja za posmatrane periode i na ukupnom nivou može se uočiti blagi pad broja zaposlenih. Najveći broj zaposlenih nalazi se u Elektroprivredi i u PTT-u i radi se o javnim preduzećima, kojima organizacija i vrsta posla nameću poslovanje na celoj teritoriji Republike Srbije.

Tabela 9: Prosečan broj zaposlenih u posmatranim javnim preduzećima

R.br.	Javno preduzeće	2010	2011	2012	2013
1.	Elektromreža Srbije	1.583	1.598	1.643	1.658
2.	Elektroprivreda	32.688	32.178	31.887	31.569
3.	Jugoimport SDPR	423	433	492	646
4.	PEU Resavica	4.176	4.276	4.281	4.355
5.	Pošta Srbije	15.174	15.060	15.079	15.148
6.	Putevi Srbije	1.275	1.295	1.295	1.335
7.	Skijališta Srbije	364	362	370	339
8.	Službeni glasnik	308	359	359	410
9.	Srbijagas	4.457	4.446	3.191	3.011
10.	Srbijašume	3.279	3.253	3.255	3.240
	UKUPNO	63.727	63.260	61.852	61.711

Izvor: Samostalan rad autora.

³³⁵ CEKOS, www.cekos.rs/srednji-kurs-na-kraju-meseca-u-2014, (pristupljeno 19. februara 2015.).

³³⁶ CEKOS, www.cekos.rs/srednji-kurs-na-kraju-meseca-u-2013, (pristupljeno 19. februara 2015.).

³³⁷ CEKOS, www.cekos.rs/srednji-kurs-na-kraju-meseca-u-2012, (pristupljeno 19. februara 2015.).

³³⁸ CEKOS, www.cekos.rs/srednji-kurs-na-kraju-svagog-meseca-u-2011, (pristupljeno 19. februara 2015.).

³³⁹ Narodna banka Srbije, www.nbs.rs, (pristupljeno 19. februara 2015.).

Na osnovu analize u Republici Srbiji , u posmatranom periodu, došlo je do povećanja nezaposlenosti, broj zaposlenih u ovim preduzećima upoređen sa ukupnim brojem zaposlenih u Republici Srbiji, i zabeleži je rast sa 3,55% (2010.) na 3,60% (2013.) godine, uz oscilaciju po godinama zabeležen je malo povećanje zaposlenosti.

Tabela 10: Indikator broja zaposlenih

R. Br.	Indikator	2010	2011	2012	2013
1.	Prosečan broj zaposlenih iz konsolidovanog izveštaja (Tabela 9)	63.727	63.260	61.852	61.711
2.	Učešće zaposlenih posmatranih JP u ukupnom broju zaposlenih (Tabela 5)	3,55%	3,62 %	3,59 %	3,60 %

Izvor: Samostalan rad autora.

Poslovna imovina iz konsolidovanih izveštaja kojom raspolažu izabrana JP (javna preduzeća) zabeležila su rast sa 10,8 milijardi EUR-a (2010.) na 17,1 milijardu EUR-a (2013.). Najveći rast u vrednosti imovine zabeležen je kod Elektroprivrede i u Putevima Srbije. Kada se upoređi povećanje obaveza, koje je manje od rasta vrednosti imovine, može se zaključiti da je do povećanja došlo ili usled povećanja vrednosti imovine na osnovu procene vrednosti ili zbog ulaganja iz sopstvenih sredstava.

Tabela 11: Poslovna imovina javnih preduzeća

U 000 EUR³⁴⁰

R.b.	Javno preduzeće	2010	2011	2012	2013
1.	Elektromreža Srbije	634.381	666.969	605.164	760.420
2.	Elektroprivreda	6.043.437	12.280.650	9.473.363	9.690.515
3.	Jugoimport SDPR	180.185	186.918	201.976	223.654
4.	PEU Resavica	74.859	75.413	64.741	69.462
5.	Pošta Srbije	337.764	377.663	362.937	365.497
6.	Putevi Srbije	1.798.589	4.218.797	4.076.909	4.079.597
7.	Skijališta Srbije	102.881	120.425	112.655	91.837
8.	Službeni glasnik	25.927	28.390	25.360	27.030
9.	Srbijagas	1.012.965	1.319.503	1.196.300	1.225.621
10.	Srbijašume	592.272	606.459	547.737	566.118
	UKUPNO	10.803.260	19.881.187	16.667.141	17.099.750

Izvor: samostalni rad autora.

Obaveze su definisane na osnovu kalkulacije koja je za polaznu osnovu imala pasivu (iz bilansa stanja) javnih preduzeća, od pasive je oduzet neto kapital (kao stalni izvor), dugoročna rezervisanja (za beneficije zaposlenih i za garantni rok), primljene avanse (pod pretpostavkom da će se na kraju započetog posla, po

³⁴⁰ Po srednjem kursu na dan bilansa.

fakturisanju, isti pretvoriti u prihode), pasivna vremenska razgraničenja i odložene poreske obaveze (vezane za procenu vrednosti osnovnih sredstava).

Tabela 12: Obaveze javnih preduzeća

U 000 EUR³⁴¹

R.Br.	Javno preduzeće	2010	2011	2012	2013
1.	Elektromreža Srbije	157.589	162.601	154.493	155.481
2.	Elektroprivreda	1.148.914	1.215.232	1.470.479	1.478.216
3.	Jugoimport SDPR	98.803	99.755	91.231	96.159
4.	PEU Resavica	92.565	126.760	130.822	139.297
5.	Pošta Srbije	84.278	88.494	61.424	85.825
6.	Putevi Srbije	786.560	529.946	650.078	847.205
7.	Skijališta Srbije	4.529	9.042	7.883	6.312
8.	Službeni glasnik	1.209	1.354	1.551	1.486
9.	Srbijagas	665.594	966.549	1.149.704	1.378.325
10.	Srbijašume	15.406	19.657	15.201	14.847
	UKUPNO	3.055.446	3.219.388	3.732.866	4.203.152

Izvor: samostalni rad autora.

Obaveze su u neto iznosu povećane za 1,1 milijardu EUR-a u posmatranom periodu, pri čemu je do najvećeg rasta došlo u Srbijagasu, za 713 miliona EUR-a, i u Elektroprivredi za 329 miliona EUR-a, u manjem broju preduzeća, zabeleženo je do manje smanjenja ukupnih obaveza.

Tabela 13: Promena obaveza iz godine u godinu i za period

U 000 EUR³⁴²

R.Br.	Javno preduzeće	2011-2010	2012-2011	2013-2012	Za period 2010-2013
1.	Elektromreža Srbije	5.012	-8.108	988	-2.108
2.	Elektroprivreda	66.317	255.247	7.738	329.302
3.	Jugoimport SDPR	952	-8.524	4.928	-2.644
4.	PEU Resavica	34.195	4.062	8.475	46.732
5.	Pošta Srbije	4.216	-27.069	24.400	-18.166
6.	Putevi Srbije	-256.614	120.132	197.126	60.644
7.	Skijališta Srbije	4.513	-1.159	-1.571	1.784
8.	Službeni glasnik	145	197	-65	277
9.	Srbijagas	300.955	183.156	228.620	712.731
10.	Srbijašume	4.251	-4.456	-354	-559
	UKUPNO	163.943	513.478	470.286	1.127.994

Izvor: Samostalan rad autora.

Obaveze posmatrane po godinama ukazuju na promenu finansijskog položaja i tući kapital varira u preduzećima po visini ali po godinama važna je informacija da li su da li su dugoročnog, kratkoročnog ili tekućeg karaktera.

³⁴¹ Po srednjem kursu na dan bilansa.

³⁴² Po srednjem kursu na dan bilansa.

Posmatrana javna preduzeća imaju ostvaren negativan ukupan bruto rezultat u tri od četiri posmatrane godine, u svim posmatranim godinama negativan rezultat ostvarila su PEU Resavica, Skijališta Srbije i Srbija gas, pored njih i Elektroprivreda i Putevi Srbije. Ukupan bruto gubitak u posmatranom periodu čini zbir ukupnih negativnih godišnjih rezultata i iznosio je preko 620 miliona EUR-a, pri čemu je Srbija gas akumulirala gubitak od 903 miliona, PEU Resavica 72 miliona, a Putevi Srbije 118 miliona EUR-a.

Tabela 14: Ukupan bruto rezultat (konsolidovani bruto rezultat) javnih preduzeća U 000 EUR³⁴³

R.Br.	Javno preduzeće	2010	2011	2012	2013
1.	Elektromreža Srbije	6.742	24.581	12.731	12.895
2.	Elektroprivreda	-29.480	290.127	-391.506	197.328
3.	Jugoimport SDPR	6.762	5.519	20.076	5.932
4.	PEU Resavica	-12.787	-19.666	-15.642	-4.680
5.	Pošta Srbije	21.280	96.711	80.030	85.443
6.	Putevi Srbije	-39.378	714	-71.571	-7.756
7.	Skijališta Srbije	-409	-1.240	-570	-41
8.	Službeni glasnik	806	1.595	249	30
9.	Srbijagas	-59.176	-48.909	-344.566	-450.673
10.	Srbijašume	175	558	555	446
	UKUPNO	-105.466	349.991	-710.214	-161.075

Izvor: Samostalni rad autora.

Ostvareni ukupni poslovni prihodi javnih preduzeća su veći od 3 milijarde EUR-a godišnje i najviše su iznosili 3,6 milijardi EUR-a u 2011. godini.

Tabela 15: Poslovni prihodi javnih preduzeća U 000 EUR³⁴⁴

R.Br.	Javno preduzeće	2010	2011	2012	2013
1.	Elektromreža Srbije	125.528	145.586	141.890	174.980
2.	Elektroprivreda	1.653.411	1.865.221	1.680.498	1.943.862
3.	Jugoimport SDPR	82.544	77.465	88.990	92.947
4.	PEU Resavica	44.017	52.792	67.619	69.101
5.	Pošta Srbije	188.786	207.610	193.004	202.593
6.	Putevi Srbije	319.828	377.544	253.116	225.353
7.	Skijališta Srbije	5.673	6.385	7.912	7.385
8.	Službeni glasnik	10.687	12.609	12.761	9.296
9.	Srbijagas	712.333	783.911	656.961	610.322
10.	Srbijašume	51.252	58.319	53.326	55.694
	UKUPNO	3.194.059	3.587.442	3.156.077	3.391.531

Izvor: Samostalni rad autora.

Produktivnost, merena odnosom ukupnih poslovnih prihoda i broja zaposlenih, ukazuje da prosečno zaposlen u posmatranim preduzećima ostvaruje godišnje

³⁴³ Po srednjem kursu na dan bilansa.

³⁴⁴ Po srednjem kursu na dan bilansa.

između 50 hiljada i 57 hiljada EUR-a i najviša produktivnost je u Putevima Srbije, Srbijagasu, Jugoimportu i Elektromrežama Srbije, a najniža u PEU Resavica.

Tabela 16: Produktivnost

U 000 EUR³⁴⁵

R.Br.	Javno preduzeće	2010	2011	2012	2013
1.	Elektromreža Srbije	79	91	86	106
2.	Elektroprivreda	51	58	53	62
3.	Jugoimport SDPR	195	179	181	144
4.	PEU Resavica	11	12	16	16
5.	Pošta Srbije	12	14	13	13
6.	Putevi Srbije	251	292	195	169
7.	Skijališta Srbije	16	18	21	22
8.	Službeni glasnik	35	35	36	23
9.	Srbijagas	160	176	206	203
10.	Srbijašume	16	18	16	17
	UKUPNO	50	57	51	55

Izvor: Samostalan rad autora.

Ukupne prihode čine pored poslovnih prihoda i finansijske i ostale prihode, evidentirani su između 3,6 milijardi (2010.) i 4.5 milijari EUR (2011.).

Tabela 17: Ukupni prihodi iz konsolidovanog bilansa uspeha

U 000 EUR³⁴⁶

R.Br.	Javno preduzeće	2010	2011	2012	2013
1.	Elektromreža Srbije	140.986	157.153	158.116	187.075
2.	Elektroprivreda	1.843.146	2.490.814	1.918.234	2.160.664
3.	Jugoimport SDPR	119.989	89.294	111.064	110.250
4.	PEU Resavica	46.163	58.056	74.889	74.186
5.	Pošta Srbije	240.203	298.667	277.732	276.321
6.	Putevi Srbije	323.556	390.132	262.898	231.162
7.	Skijališta Srbije	6.988	7.059	8.625	7.732
8.	Službeni glasnik	11.238	13.941	13.415	13.419
9.	Srbijagas	813.484	957.394	759.365	722.125
10.	Srbijašume	54.294	60.327	56.098	58.250
	UKUPNO	3.600.048	4.522.839	3.640.437	3.841.184

Izvor: Samostalan rad autora.

Upoređujući obaveze i poslovne prihode iz konsolidovanih izveštaja može se uočiti da rast obaveza nije u skladu sa rastom poslovnih prihoda, u 2010. godini, obaveze su iznosile oko 96% ostvarenih poslovnih prihoda, u 2013. godini obaveze su bile iznad visine poslovnih prihoda, skoro za četvrtinu, odnosno za 24% i ovo je u najvećoj meri posledica rasta obaveza a time i zaduženosti Srbijagasa i Puteva Srbije.

³⁴⁵ Po srednjem kursu na dan bilansa.

³⁴⁶ Po srednjem kursu na dan bilansa.

Tabela 18: Pokriće obaveza poslovnim prihodima

R.Br.	Javno preduzeće	2010 (%)	2011 (%)	2012 (%)	2013 (%)
1.	Elektromreža Srbije	125,54	111,69	108,88	88,86
2.	Elektroprivreda	69,49	65,15	87,50	76,05
3.	Jugimport SDPR	119,70	128,77	102,52	103,46
4.	PEU Resavica	210,29	240,11	193,47	201,58
5.	Pošta Srbije	44,64	42,62	31,83	42,36
6.	Putevi Srbije	245,93	140,37	256,83	375,94
7.	Skijališta Srbije	79,83	141,63	99,63	85,47
8.	Službeni glasnik	11,31	10,74	12,15	15,99
9.	Srbijagas	93,44	123,30	175,00	225,84
10.	Srbijašume	30,06	33,71	28,51	26,66
	UKUPNO	95,66	89,74	118,28	123,93

Izvor: Samostalan rad autora.

Ostvareni poslovni prihodi, posmatranih javnih preduzeća, značajno utiču na visinu ostvarenog bruto društvenog proizvoda Republike Srbije. U svim godinama je ostvareni poslovni prihod iz konsolidovanih bilansa uspeha iznosio je oko 10% bruto društvenog proizvoda.

Tabela 19: Indikator učešća poslovnih prihoda u bruto društvenom proizvodu

R.Br.	Indikator	2010	2011	2012	2013
1.	Ukupni poslovni prihodi u 000 RSD	330.545.000	366.062.000	358.040.000	383.506.000
2.	Učešće u bruto društvenom proizvodu	10,78 %	10,74 %	9,99 %	9,89 %

Izvor: Samostalan rad autora.

Kada se poslovnim prihodima dodaju finansijski i ostali prihodi, iskazani u konsolidovanim bilansima uspeha javnih preduzeća, njihovo učešće u bruto društvenom proizvodu raste na nivo između 11.21% (2013. godine) i 13.54% (2011.), pogledajmo sledeću tabelu.

Tabela 20: Indikator učešća ostvarenih ukupnih prihoda bruto društvenom proizvodu

R.Br.	Indikator	2010	2011	2012	2013
1.	Ukupni prihodi 10 JP u 000 RSD	372.560.000	461.510.000	412.987.000	434.351.000
2.	Učešće u bruto društvenom proizvodu	12,15 %	13,54 %	11,52 %	11,21 %

Izvor: Samostalan rad autora.

Indikator koji ukazuje na rad javnih preduzeća i privredno okruženje Republike Srbije, je učešće njihovog duga u ukupnom dugu Republike Srbije. Dug javnih preduzeća, bez obzira na njegov rast, beleži pad učešća u dugu Republike Srbije, jer dug Republike Srbije ima značajan trend rasta u posmatranom periodu.

Tabela 21: Indikator duga

R.Br.	Indikator	2010	2011	2012	2013
1.	Dug R. Srbije ³⁴⁷ u 000 EUR-a	12.157.000	14.789.000	17.717.000	20.141.000
2.	Kurs EUR na dan 31.12.	105,4982	104,6409	113,7183	114,6421
3.	Dug Republike Srbije u 000 RSD	1.282.542.000	1.547.534.000	2.014.747.000	2.309.007.000
4.	Obaveze 10 javnih preduzeća u 000 RSD	322.344.000	336.880.000	424.495.000	481.858.000
5.	Učešće duga 10 JP u dugu Srbije	25,13 %	21,77 %	21,07 %	20,87 %

Izvor: Samostalan rad autora.

Dug posmatranih javnih preduzeća u dugu Republike Srbije smanjen je sa 25,13% (2010.) na 20,87% (2013.), to nije objektivan rezultata jer je rastao ukupan dug Republike Srbije sa 322 milijarde dinara (2010.) na 482 milijarde dinara (2013.), za oko 50 % , posebno je dug imao značajan porast u 2012. i 2013. godini.

³⁴⁷ Uprava za javni dug, *Stanje i struktura javnog duga - decembar 2014*, Ministarstvo finansija, Beograd, godina 2015. strana 4.

IV Funkcija interne revizije u javnim preduzećima Republike Srbije

Rad interne revizije u javnim preduzećima Republike Srbije, odvija se u okruženju koje je stvorilo solidan regulatorni okvir za njeno funkcionisanje. U realnom okruženju i stvarnim situacijama, interna revizija ne zauzima položaj koji omogućuje uslove za adekvatan način sprovođenja funkcije zbog koje postoji. Do direktnih i pouzdanih informacija istraživanjem nije moguće doći ako se ne sprovede anketa kroz direktna pitanja rukovodstvu. Na osnovu te ankete i odgovora rukovodstva u javnim preduzećima dobili bi se podaci o stanju revizije u javnim preduzećima Republike Srbije. Podaci se mogu dobiti i težim ali pouzdanijim putem, indirektno kroz sagledavanje organizacione strukture i stavova po pitanju interne revizije i/ili kroz analizu interne revizije u javnom sektoru, a to se nameće kao potreba da bi se došlo do mišljenja o kvalitetu interne revizije u javnim preduzećima. Potreba je izvedena kroz hipotezu o uspostavljanju organizacione i kompetitivne interne revizije sa ciljem efikasnog, ekonomičnog, efektivnog, objektivnog i pravičnog rada nezavisne interne revizije bez ograničenja funkcionisanja.

Interni revizor i revizija organizaciono i kadrovski se nalaze u sastavu javnog preduzeća. Izvor zarada za zaposlene u internoj reviziji javnog preduzeća potiče iz samog preduzeća. U javnim preduzećima vlada odnos izraženog autoriteta, a strah od autoriteta može dovesti do stagnacije znanja i degradacije ličnosti. Takvo stanje se potom može manifestovati kroz smanjen efekat rada. Smanjene ekonomičnog, efektivnog i efikasnog rada interne revizije može dovesti do ključnih pomeranja od njenog suštinskog ka formalnom postajanju. Formalno postojanje odeljenje, grupa ili službi interne revizije u javnim preduzećima, suštinski može dovesti do toga da se poslovi interne revizije ne obavljaju prema utvrđenim propisima, standardima i postupcima. Ako nema aktivnosti interne revizije u njenom osnovnom okviru, tada nema ni njenih suštinskih funkcija. Rađa se sukob između profesionalnih potreba i realnih zahteva uprave u poslovanju, degradirajući se profesija, a to potvrđuje sprečavanje napredovanja i edukacije interne revizije i dovodi do poslednje faze i najkritičnijeg momenta kada nosioc revizije dobrovoljno i/ili prinudno napušta radno mesto i profesiju. Tada se gubi nezavisnost internog revizora kao nosica funkcije interne revizije i postavlja se pitanje odnosa veze finansijske nezavisnosti i opšte nezavisnosti sa gledišta realne situacije obavljanja postupaka u poznatim uslovima poslovanja javnih preduzeća.

4.1 Regulatorni okvir za obavljanje interne revizije u javnim preduzećima Republike Srbije

Okvir za rad interne revizije u javnim preduzećima, definisan je zvaničnim propisima i internim propisima. Propisi regulišu rad interne revizije direktno ili kroz regulisanje pitanja finansijske kontrole u javnom sektoru. Zvanični propisi bazirani su uglavnom na prevodima propisa i standarda, koji se primenjuju u međunarodnoj zajednici. Interni propisi bazirani su kako na zvaničnim propisima, tako i na ustaljenoj praksi.

4.1.1 Primena zvaničnih propisa u javnim preduzećima

Zvanični propis javnih preduzeća je Strategija razvoja interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji³⁴⁸. Vlada Republike Srbije je donela Strategiju razvoja interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji, u daljem tekstu Strategija³⁴⁹. Strategija je doneta u julu 2009., a inovirana 2013. godine. Ona predstavlja plan za uspostavljanje i razvoj sveobuhvatnog i efikasnog sistema Interne finansijske kontrole u javnom sektoru³⁵⁰. Precizno je definisan cilj za uspostavljanje dobrog upravljanja i zaštite javnih sredstava bez obzira na njihov izvor radi usaglašavanja sa zahtevima iz poglavlja 32 - Finansijska kontrola, za vođenje pregovora o pridruživanju Evropskoj Uniji. Internu finansijsku kontrolu u javnom sektoru čine tri elementa:

- Finansijsko upravljanje i kontrola (Financial management and control - FMC);
- Funkcionalno nezavisna, decentralizovana interna revizija;
- Centralna jedinica za harmonizaciju (Central Harmonisation Unit - CHU).

Interna finansijska kontrola u javnom sektoru (PIFC) je termin razvijen od strane Evropske komisije radi pružanja pomoći u razumevanju i primeni dobro razvijenih i efektivnih sistema kontrole u procesu pridruživanja EU. Uspostavlja ga Vlada, odnosno organizacije iz domena javnog sektora, radi finansijskog upravljanja i kontrole, interne revizije i izveštavanja o korišćenju javnih sredstava i sredstava EU.

³⁴⁸ Odlukom Saveta Evropske unije od 13. februara 2008. godine o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu sa Srbijom (uključujući i Kosovo) kao jedan od kratkoročnih prioriteta naveden je i razvoj strategije za Internu finansijsku kontrolu u javnom sektoru – prim. aut.

³⁴⁹ Ministarstvo finansija Republike Srbije, Strategiju razvoja interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji, www.mfin.gov.rs, (pristupljeno 15. marta 2015.).

³⁵⁰ Zaključkom Vlade 05 broj: 011-8132/2007-11 od 9. oktobra 2008., a saglasno definisanim prioritetima u Odluci Saveta Evropske unije, donet je Nacionalni program integracije u skladu sa članom 45. stav 1. Zakona o Vladi.

Da bi se uspostavio i razvio sveobuhvatan i efikasan sistem PIFC, neophodno je sa aspekta interne revizije, obezbediti njenu funkcionalnu nezavisnost. Vlada je na sebe preuzela odgovornost da obezbedi uspostavljanje decentralizovane, u potpunosti funkcionalno nezavisne interne revizije i tada je definisano da zarade internih revizora ne mogu se biti u nižem iznosu od nivoa zarada za revizore u Državnoj revizorskoj instituciji. Ovom strategijom nisu razmatrana pitanja za razvoj Državne revizorske institucije, jer ova institucija nije deo sistema PIFC, već predstavlja sastavni deo procesa eksterne kontrole Vlade nad korisnicima javnih sredstava.

Strategijom je definisano da su rukovodioci organizacija neposredno odgovorni za upravljanje i razvoj organizacije kojom rukovode, a samim tim su odgovorni i za procese upravljanja rizicima i obezbeđenje odgovarajućeg sistema kontrole. Prema ovom konceptu, interna revizija se posmatra kao funkcija koju obavlja ovlašćena, organizaciono i funkcionalno nezavisna jedinica interne revizije ili interni revizor. Pod organizacionom nezavisnošću se podrazumeva da je nezavisna od delatnosti koju revidira, da nije deo ni jednog poslovnog procesa, odnosno organizacionog dela i da je u svom je radu neposredno odgovorna rukovodiocu organizacije³⁵¹.

Finansijska kontrola kao sistem treba da teži decentralizaciji, ali se pri tome decentralizacija ostvaruje putem centralno regulisanog okvira kroz mehanizam centralne harmonizacije koje pripada Ministarstvu finansija. U skladu sa najboljom praksom EU i praksom u drugim zemljama kandidatima za pridruživanje EU, formirana Centralna jedinica za harmonizaciju (CHU) radi uspostavljanja harmonizacije sistema finansijskog upravljanja i kontrole i metodologije rada interne revizije. Ova jedinica je zadužena i za pripremu i vođenje programa sertifikacije ovlašćenih internih revizora u javnom sektoru i za obezbeđivanje obuke, ali treba da postavi pitanje profesionalnog stava i položaju nosioca ovih aktivnosti. Razvoj interne finansijske kontrole u javnom sektoru, baziran je na institucionalnom i zakonskom okviru. Institucije koje treba da obezbede adekvatnu internu finansijsku kontrolu su prema strategiji³⁵².

³⁵¹ Neposredna odgovornost interne revizije, rukovodiocu organizacije (na primer direktoru javnog preduzeća), dovodi internu reviziju u stanje nekompletne i nedovoljne nezavisnosti. – prim. aut.

³⁵² Institucije koje treba da obezbede adekvatnu internu finansijsku kontrolu su prema strategiji:

1. Narodna skupština Republike Srbije;
2. Vlada Republike Srbije;
3. Državna revizorska institucija;
4. Ministarstvo finansija (Odeljenje budžetske inspekcije, Odeljenje za internu reviziju, Sektor za makroekonomske i fiskalne analize, Uprava za trezor, Poreska uprava, Uprava carina, Devizni inspektorat, Uprava za sprečavanje pranja novca);
5. Ministarstva i drugi organi državne uprave;
6. Uprava za javne nabavke;
7. Komisija za zaštitu prava ponuđača;
8. Republička direkcija za imovinu Republike Srbije;
9. Lokalna samouprava i 10. Organizacija obaveznog socijalnog osiguranja.

Kodeks korporativnog upravljanja³⁵³. Uzimajući u obzir i interese vlasnika i interese drugih strana koje imaju legitimne interese u poslovanju društva, korporativno upravljanje omogućava javnim preduzećima kao i ostalim privrednom društvu da lakše privuče ljudski i finansijski kapital da efikasno vodi poslovanje i obezbedi dugoročni i održivi razvoj. Kodeks korporativnog upravljanja namenjen je svim društvima kapitala, a principi i preporuke sadržani u Kodeksu nisu obavezujući, ali se preporučuju svim društvima kapitala.

Treći deo ovog kodeksa definiše upravo važne dodatne principe i preporuke za društva kapitala u kojima je država član (suvlasnik ili vlasnik). Ono što je specifičan izazov korporativnog upravljanja sa kojima se društva u kojima je država vlasnik susreću jeste činjenica da je država u isto vreme vlasnik društva i regulator tržišta. Samim tim, država je u poziciji da utiče na tržišne uslove i da društva u kojima je član stavlja u povlašćen položaj u odnosu na društva koja su isključivo u vlasništvu privatnog sektora. Ova preduzeća se često sreću sa sledećim problemima kao što je politički motivisan vlasnički uticaj, pojavom pasivnog ponašanja države kao vlasnika i nejasnim ciljevima vlasnika. Ovo ima uticaja i odražava se na motivaciju upravnih odbora i rukovodilaca društava u kojima je država vlasnik i sve više je dodatno uočljivo netransparentno poslovanje i neprofesionalni upravni odbori javnih preduzeća.

Kodeksom su dati dodatni principi i preporuke specifični za preduzeća u kojima je država vlasnik, za Javna preduzeća a ti principi glase:

- Princip 1: Neophodno je da se potpuno razdvoji uloga države kao regulatora tržišta i uloga države kao člana društava da bi se izbegli tržišni poremećaji i da bi se omogućila efikasna tržišna utakmica sa privatnim sektorom.
- Princip 2: Država treba da razvije vlasničku politiku koja bi definisala opravdanje i svrhu državnog vlasništva, ciljeve državnog vlasništva, ulogu države u korporativnom upravljanju društva u kojem je država član i način na koji će država implementirati svoju vlasničku politiku.
- Princip 3: Unutar državne administracije potrebno je identifikovati telo koje će biti odgovorno za vršenje članskih prava države u društvima u kojima je država vlasnik.

³⁵³ Skupština Privredne komore Srbije, je na osnovu člana 11. stav 1. alineja 7. Zakona o privrednim komorama³⁵³ i Statuta Privredne komore Srbije³⁵³ dana 17. septembra 2012. godine, donela Kodeks korporativnog upravljanja³⁵³. Postavljeni cilj ovog kodeksa je da isti postane efikasno sredstvo za unapređenje sistema korporativnog upravljanja u društvima kapitala u Republici Srbiji.

- Princip 4: U društvima u kojima je država jedan od članova, država treba da obezbedi jednak tretman svih članova i jednak pristup korporativnim informacijama.
- Princip 5: Telo koje će biti odgovorno za vršenje članskih prava države u društvima u kojima je država vlasnik treba da razvije mehanizam doslednog i objedinjenog izveštavanja o društvima u državnom vlasništvu i da godišnje objavljuje te izveštaje.
- Princip 6: Odbor direktora, odnosno nadzorni odbor društava u kojima je država član bi trebalo da razvije i sprovede etički kodeks i plan integriteta.
- Princip 7: Odbor direktora, odnosno nadzorni odbor društva u kojem je država član treba da vrši svoju funkciju u skladu sa vlasničkom politikom države, bez upliva političkih uticaja.

od navedenih sedam principa smatramo da prvih pet treba dosledno sprovoditi, a šesti i sedmi sprovesti kao preporuke.

Međunarodni standardi za profesionalnu praksu interne revizije³⁵⁴. Organizacije u kojima se uspostavlja interna revizija su različite po svrsi, veličini, složenosti, strukturi i vlasništvu. Svrha Standarda je da opišu osnovna načela koja predstavljaju praksu interne revizije, da obezbede okvir za obavljanje i promovisanje širokog spektra mogućnosti za dodavanje vrednosti putem interne revizije, da utvrde osnov za vrednovanje učinka interne revizije i unaprede procese i operacije organizacije³⁵⁵. Standardi o kojima je ovde reč, dele se na standarde karakteristika³⁵⁶ (Prilog 1) i standarde izvođenja³⁵⁷ (Prilog 2).

U standardima izvođenja, ističe se standard **2110 – Korporativno upravljanje** i prema njemu, aktivnost interne revizije se ocenjuje i daje odgovarajuće preporuke za poboljšanje procesa korporativnog upravljanja, radi ispunjenja sledećih ciljeva promovisanja odgovarajuće etike i vrednosti u organizaciji, podrazumeva obezbeđenja efektivnog upravljanja poslovanjem u organizaciji i polaganja računa, saopštava informacije o rizicima i kontroli odgovarajućih delova organizacije i vrši

³⁵⁴ Institut internih revizora definiše i tumači standarde koje treba da se primenjuju pri organizaciji i radu interne revizije u organizaciji. Ovi standardi se nazivaju Međunarodni standardi za profesionalnu praksu interne revizije, ali treba imati u vidu i da se interna revizija obavlja u različitim kulturno-pravnim okruženjima – prim. aut.

³⁵⁵ The Institute of Internal Auditors - IIA, *Međunarodni standardi za profesionalnu praksu interne revizije*, Altamonte Springs, Florida, USA, 2009-2012. godine, <https://na.theiia.org>, (pristupljeno 16. marta 2015.).

³⁵⁶ Njima se definišu svrha ovlašćenja i odgovornost – prim. aut.

³⁵⁷ Upravljanje aktivnošću interne revizije - prim. aut.

koordinacije aktivnosti i razmene informacija između odbora, eksternih i internih revizora i rukovodstva.

Standardom 2120 – Upravljanje rizikom je precizirano da je aktivnost interne revizije da ocenjuje efektivnost i da doprinosi unapređenju procesa upravljanja rizikom. Interna revizija zahteva ocenu izloženosti riziku a on je i povezan sa korporativnim upravljanjem, poslovanjem i informacionim sistemima. Standard zahteva, a to se praktično i podrazumeva kroz zahtev za dostizanjem strateških ciljeva organizacije i pouzdanost i integritet finansijskih i operativnih informacija. Zahtev standara je i da se meri efikasnost i efektivnost operacija i programa, da se bavi zaštitom imovine i sa usaglašenošću sa zakonima, propisima, politikama, procedurama i ugovorima. Njena aktivnost mora da ocenjuje mogućnost pojave prevara i načina na koji se u organizaciji upravlja rizikom od prevara sa cilje da se prevare spreče.

Pravilnik o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje i izveštavanje interne revizije u javnom sektoru³⁵⁸ i ³⁵⁹. Ovaj pravilnik internu reviziju korisnici javnih sredstava uspostavljaju na jedan od sledećih načina:

1. organizovanjem posebne funkcionalno nezavisne organizacione jedinice za internu reviziju u okviru korisnika javnih sredstava, koja neposredno izveštava rukovodioca korisnika javnih sredstava;
2. organizovanjem zajedničke jedinice za internu reviziju na predlog dva ili više korisnika javnih sredstava, uz prethodnu saglasnost Centralne jedinice za harmonizaciju Ministarstva finansija;
3. obavljanjem interne revizije od strane jedinice interne revizije drugog korisnika javnih sredstava, na osnovu sporazuma, uz prethodnu saglasnost Centralne jedinice za harmonizaciju Ministarstva finansija.

Jedinica za internu reviziju ne može imati manje od tri interna revizora od kojih je jedan rukovodilac jedinice za internu reviziju, a broj internih revizora određuje korisnik javnih sredstava internim opštim aktom, a na osnovu procene rizika, obima i složenosti poslovnih procesa, obima sredstava kojima raspolaže i broja zaposlenih.

Ovim Pravilnika je naglašeno, član 8, da su interna revizija i interni revizor funkcionalno i organizaciono nezavisno i direktno izveštavaju rukovodioca

³⁵⁸ Pravilnik o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje i izvršavanje interne revizije u javnom sektoru, propisuje zajedničke kriterijume za organizovanje i standarde i metodološka uputstva za postupanje i izveštavanje interne revizije i bliže uređuje poslove interne revizije kod korisnika javnih sredstava. Ovaj pravilnik donet je od strane Ministra finansija, a na osnovu člana 82. stav 11. Zakona o budžetskom sistemu.

³⁵⁹ *Zakon o budžetskom sistemu*, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13 i 63/13.

korisnika javnih sredstava. Funkcionalna nezavisnost uspostavlja se nezavisnim planiranjem, sprovođenjem i izveštavanjem o obavljenim internim revizijama, dok se organizaciona nezavisnost uspostavlja u odnosu na druge organizacione delove korisnika javnih sredstava. Zaposleni u internoj reviziji ne mogu biti otpušteni ili premešteni na drugo radno mesto zbog iznošenja činjenica i davanja preporuka u vezi sa internom revizijom.

Interni revizori su dužni da se u svom radu pridržavaju povelje interne revizije, Etičkog kodeksa, propisane metodologije rada i uputstava i instrukcija koje, u skladu sa Zakonom, donosi ministar finansija. Pravilnik, u skladu sa standardima, između ostalog, posebno opisuje prava, dužnosti i odgovornosti rukovodioca interne revizije i internih revizora (član 14 do člana 20), uslove za obavljanje poslova rukovodioca interne revizije i internih revizora (član 21 do člana 22) i planiranje, sprovođenje i izveštavanje interne revizije (član 23 do člana 32).

Zaposleni u internoj reviziji imaju pravo na neograničen pristup rukovodiocima, zaposlenima i sredstvima korisnika javnih sredstava koji su u vezi sa sprovođenjem revizije, kao i neograničen pristup svim informacijama. U svom radu, rukovodilac interne revizije i interni revizori dužni su da primenjuju principe: objektivnosti, kompetentnosti, poverljivosti i integriteta.

Neophodno je da rukovodilac interne revizije i interni revizori poseduju odgovarajuće znanje. Formalno gledano (član 21. pravilnika), interni revizor, pored uslova propisanih zakonom i aktom o sistematizaciji radnih mesta, mora da ima najmanje tri godine iskustva na poslovima revizije, interne kontrole, finansijske kontrole ili računovodstveno-finansijskim poslovima i položen ispit za ovlašćenog internog revizora u javnom sektoru. Istovremeno, rukovodilac jedinice za internu reviziju mora da pored uslova koji važe za internog revizora, ima najmanje sedam godina radnog iskustva.

Interna revizija, prema članu 23 pravilnika, obavlja se u skladu sa strateškim planom za trogodišnji period (donosi se do kraja tekuće godine za sledeći trogodišnji period, a godišnji plan interne revizije donosi se do kraja tekuće godine za narednu godinu), godišnjim planom (godišnji plan se priprema svake godine na osnovu strateškog plana) i planom pojedinačne revizije. Rukovodilac interne revizije sačinjava godišnji izveštaj o radu interne revizije.

Pravilnik o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje, funkcionisanje i izveštavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru³⁶⁰ i ³⁶¹ finansijsko upravljanje i kontrolu definiše kao sveobuhvatan

³⁶⁰ Pravilnik o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje, funkcionisanje i izveštavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru ³⁶⁰, propisuje zajedničke kriterijume i standarde za uspostavljanje, funkcionisanje i izveštavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole kod korisnika javnih sredstava. Ovaj pravilnik je donet od strane Ministra finansija, a na osnovu člana 81. stav 6. Zakona o budžetskom sistemu.

sistem internih kontrola, koji se sprovodi politikama, procedurama i aktivnostima i koje uspostavlja rukovodilac korisnika javnih sredstava. Zadatak finansijskog upravljanja i kontrole je da obezbedi razumno uveravanje da će se ciljevi korisnika javnih sredstava biti ostvareni. Elementi koji čine sistem finansijskog upravljanja i kontrole, definisani članom 4. pravilnika, su:

1. kontrolno okruženje,
2. upravljanje rizicima,
3. kontrolne aktivnosti,
4. informisanje i komunikacije i
5. praćenje i procenu sistema (uključuje internu reviziju).

Odgovornost za uspostavljanje, održavanje i unapređenje sistema finansijskog upravljanja i kontrole snosi rukovodilac korisnika javnih sredstava. Istovremeno, rukovodioci unutrašnjih organizacionih jedinica korisnika javnih sredstava, odgovorni su rukovodiocu korisnika javnih sredstava za aktivnosti finansijskog upravljanja i kontrole koje uspostavljaju u organizacionim jedinicama kojima rukovode.

Pravilnik o uslovima i postupku polaganja ispita za sticanje zvanja ovlašćeni interni revizor u javnom sektoru³⁶² i ³⁶³. Da bi polagalo ispit za sticanje zvanja ovlašćeni interni revizor u javnom sektoru, lice mora da ispunjava uslove (član 3. pravilnika). Obuku i polaganje ispita za sticanje zvanja ovlašćeni interni revizor u javnom sektoru, organizuje Centralna jedinica za harmonizaciju. Ispitna dokumentacija, evidencija o polaganju ispita za sticanje zvanja ovlašćeni interni revizor u javnom sektoru i registar ovlašćenih internih revizora u javnom sektoru, trajno se čuvaju i vode u Centralnoj jedinici za harmonizaciju.

³⁶¹ *Zakon o budžetskom sistemu*, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13 i 63/13.

³⁶² Pravilnik o uslovima i postupku polaganja ispita za sticanje zvanja ovlašćeni interni revizor u javnom sektoru propisuje uslove i postupke polaganja ispita za sticanje profesionalnog zvanja ovlašćeni interni revizor u javnom sektoru, vođenje evidencije i druga pitanja u vezi sa polaganjem ispita za sticanje ovog zvanja. Ovaj pravilnik je donet od strane Ministra finansija, a na osnovu člana 83. stav 5. Zakona o budžetskom sistemu.

³⁶³ *Zakon o budžetskom sistemu*, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13 i 63/13.

4.1.2 Primena internih procedura u javnim preduzećima

Interni propisi, koji regulišu organizaciju i rad interne revizije u javnim preduzećima čiji je osnivač Republika Srbija, u svojoj osnovi su bazirani na prethodno opisanim (u tački 4.1.1) okvirima. Javna preduzeća u najvećoj meri ne objavljuju interna dokumenta koja definišu rad interne revizije ili nisu bila voljna da i dostave na uvid, te je raspolaganje tim internim aktima, sa aspekta analize, bilo krajnje ograničeno.

Svako od javnih preduzeća, zavisno od značaja koji pridaje internoj reviziji, rad interne revizije definiše kroz dokumenta različitog nivoa: Statut javnog preduzeća; Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta ili Pravilnik o internoj reviziji.

Javno preduzeća Službeni glasnik, na web stranici je objavilo svoj Statut³⁶⁴, a u članu 70. (sa nazivom Interni revizor), definisano je da najmanje jedan zaposleni koji radi na poslovima "unutrašnjeg nadzora" mora da ispuni uslove za internog revizora predviđene zakonom kojim se uređuje računovodstvo i revizija. Nadzorni odbor je organ, koji na predlog komisije za reviziju, imenuje i razrešava internog revizora. Izabrani interni revizor mora biti zaposlen na neodređeno vreme i obavlja isključivo poslove "unutrašnjeg nadzora". Statutom je definisano i da Direktor, zamenik direktora, predsednik i članovi nadzornog odbora ne mogu raditi na poslovima unutrašnjeg nadzora niti rukovoditi njima.

Prema članu 71, navedenog statuta, "unutrašnji nadzora" naročito obuhvata:

1. kontrolu usklađenosti poslovanja javnog preduzeća sa zakonom i drugim propisima i aktima javnog preduzeća,
2. nadzor nad sprovođenjem računovodstvenih politika i finansijskim izveštavanjem,
3. proveru sprovođenja politike upravljanja rizicima,
4. praćenje usklađenosti organizacije i delovanja javnog preduzeća sa kodeksom korporativnog upravljanja i
5. vrednovanje politika i procesa u javnom preduzeću i predlaganje njihovog unapređenja.

Takođe, lice koje rukovodi poslovima "unutrašnjeg nadzora" dužno je da o sprovedenom nadzoru izvesti Komisiju za reviziju. Sa druge strane, ostala javna preduzeća čiji su statuti bili dostupni, ne definišu postojanje i rad interne revizije³⁶⁵.

³⁶⁴ JP Službeni glasnik, *Statut javnog preduzeća Službeni glasnik – prečišćen tekst*, www.slglasnik.com, (pristupljeno 10. aprila 2015.).

³⁶⁵ JP Pošta Srbije, *Statut JP Pošta Srbije*, www.posta.rs, (pristupljeno 11. aprila 2015.), JP Putevi Srbije, *Statut JP za upravljanje državnim putevima Putevi Srbije*, www.putevi-srbije.rs, (pristupljeno 11. aprila 2015.) i JP Skijališta Srbije, *Statut JP Skijališta Srbije*, www.skijalistasrbije.rs, (pristupljeno 11. aprila 2015.).

Interni revizor, kao samostalni izvršilac van svih unutrašnjih jedinica, za svoj rad odgovara samo Direktor³⁶⁶. Za internog revizora (jedan izvršilac³⁶⁷ (propisano je potrebno obrazovanje VSS u trajanju od najmanje 4 godine. Istovremeno, definisani koeficijent zarade je 8 (zamenik direktora ima koeficijent 12.5, direktor izdanja 11...)³⁶⁸.

Pravilnici drugih javnih preduzeća, definišu da interna revizija obavlja nezavisnu³⁶⁹ i objektivnu reviziju usmerenu ka podršci, poboljšanju i unapređenju poslovanja javnog preduzeća. Ona obezbeđuje sistematičan i disciplinovan pristup poslovanju, upravljanju rizicima, kontrolama i procesima upravljanja radi ostvarenja poslovnih ciljeva JP. Takođe, interna revizija daje preporuke za poboljšanje poslovanja, prati međunarodne standarde i propise kojima se uređuje interna revizije u Republici Srbiji. Broj izvršilaca u internoj reviziji je veći od jedan (u predmetnom pravilniku 5, a uposlano je 3 izvršioca), Rukovodilac interne revizije za svoj rad i rad interne revizije odgovara direktoru.

Pored Statuta i pravilnika o organizaciji, u javnim preduzećima se donose i Pravilnici o internoj reviziji u javnom preduzeću i Etički kodeksi za internog revizora u javnom preduzeću. U pravilnicima o internoj reviziji, detaljnije opisuju uloga, ciljevi, procesi planiranja, izvođenja i izveštavanja interne revizije, etičkim kodeksima se definišu moralni principi i obaveze revizora.

4.2 Položaj i organizacija interne revizije u javnim preduzećima Republike Srbije

Kada se govori o položaju i organizaciji interne revizije u javnim preduzećima Republike Srbije, pored sagledavanja teoretskog okvira, neophodno je sagledati i dostupne informacije o činjeničnom stanju. Iako su stvoreni zakonski preduslovi i

³⁶⁶ JP Službeni glasnik, Član 58, *Pravilni o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta – prečišćen tekst*, www.slglasnik.com, (pristupljeno 10. aprila 2015.).

³⁶⁷ Član 3., stav 3. *Pravilnik o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje i izveštavanje interne revizije u javnom sektoru* - „Jedinica za internu reviziju ne može imati manje od tri interna revizora od kojih je jedan rukovodilac jedinice za internu reviziju. Broj internih revizora određuje korisnik javnih sredstava internim opštim aktom, na osnovu procene rizika, obima i složenosti poslovnih procesa, obima sredstava kojima raspolaže i broja zaposlenih.“ -

³⁶⁸ JP Službeni glasnik, Član 29, *Pravilni o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta – prečišćen tekst*, www.slglasnik.com, (pristupljeno 10. aprila 2015.).

³⁶⁹ Beke-Trivunac J., Vučinić J., Veselinović M., Milačić D., Pržulj Ž., Rakočević S., Sikimić V., *Interna revizija: upravljanje, rizici, kontrola* - “Organizaciona nezavisnost interne revizije efektivno se postiže kada izvršni rukovodilac interne revizije ima dvostruke linije izveštavanja, administrativnu, ka višem rukovodstvu, i funkcionalnu, ka odboru.”, Institut za ekonomiku i finansije, Beograd – Srbija, 2014. godine, strana 65.

iako postoji deklarativno prihvatanje funkcije interne revizije, njen položaj i uloga niti su adekvatni, niti su dovoljno iskorišćeni.

4.2.1 Položaj interne revizije u javnim preduzećima

Položaj, odnosno mesto, na kome se nalazi interna revizija u jednoj organizaciji, treba da obezbedi širok stepen njene nezavisnosti³⁷⁰. Na taj način se postiže odvojeni i samostalan pogled interne revizije, na poslovne procese organizacije. Takav položaj obezbeđuje internoj reviziji sposobnost i mogućnost razumnog uveravanja i nepristrasnosti po osnovu:

- efikasnosti i efektivnosti upravljanja rizicima,
- sistema internih kontrola i
- doprinošenju unapređenja korporativnog upravljanja.

Bilo bi dobro i preporučuje se da interna revizija bude kontrolisana i da se upravlja od strane odgovarajućeg organa (na primer Nadzornog odbora u javnim preduzećima ili Komisije za reviziju) kroz: uspostavljanje direktnih linija planiranja aktivnosti interne revizije, izveštavanja i praćenja postupanja po nalazima interne revizije.

Priroda organizacije internoj reviziji, utiče na donošenje odluke o tome na koji način funkcija interne revizije treba da bude uspostavljena. Pri donošenju odluke o organizaciji interne revizije, u obzir treba uzeti i poslovnu diversifikaciju, složenost aktivnosti i poslovnu strukturu organizacije.

Pokazatelji koji bazično ukazuju na rast uloge i značaja interne revizije su³⁷¹: stepen primene prihvaćenih standarda interne revizije i Stepem primene prihvaćene međunarodne metodologije.

Na rast uloge i značaja interne revizije ukazuju i: uloga i ciljevi interne revizije; njena funkcija pri analizi i oceni rizika poslovanja i mogućnost unapređenja liste aktivnosti koje mogu biti predmet interne revizije.

4.2.2 Organizacija interne revizije u javnim preduzećima

Organizaciono, interna revizija u javnim preduzećima, treba da je izdvojena i funkcionalno strukturisana. Zahteve koje pri organizaciji interne revizije u javnim preduzećima treba uzeti u obzir su:

³⁷⁰ Standardi interne revizije: 1100 – Nezavisnost i objektivnost i 1110 – Organizaciona nezavisnost – prim. aut.

³⁷¹ Schartmann B., *The Role of Internal Audit in Corporate Governance in Europe*, Erich Schmidt Verlag GmbH, Berlin, Nemačka, 2007. godine, strana 24.

- Orijentacija sistema vrednosti javnog preduzeća;
- Specijalizacija zaposlenih u internoj reviziji;
- Mogućnost regrutovanja i obuka kadrova;
- Primena usvojenih standarda i metodologija i
- Upravljanja komunikacijom (kao elementom sistema internih kontrola).

4.2.3 Funkcije interne revizije u javnim preduzećima

Ključna uloga interne revizije je da zaštiti interese vlasnika (u slučaju javnih preduzeća to je država ili lokalna samouprava kao osnivači) i da nadgleda poslovne aktivnosti. Zbog toga, rukovodioci revizije treba da budu stručna lica, sa bogatim znanjem i praktičnim iskustvom³⁷². Rukovodstva preduzeća obraćaju više pažnje na svakodnevne poslovne aktivnosti (proizvodnju, nabavku, marketinga i proizvodnju), dok se rad interne revizije, koji nikad nema direktne veze sa tim poslovnim aktivnostima, ne vrednuje i ne prihvata na adekvatan način.

Kada su u pitanju državna preduzeća, korporativno upravljanje nije razvijeno u dovoljnoj meri što dovodi do negativnih implikacija na rad interne revizije. Međutim, postoje i nedostaci u samoj internoj reviziji koji dovode do značajnog smanjenja efikasnosti korporativnog upravljanja.

Bitan deo korporativnog upravljanja u državnim preduzećima, mehanizam informisanja, nije savršen. Nedostaci vezani za upravljačke strukture državnih preduzeća dovode do netransparentnosti i plasiranja netačnih informacija. Način informisanja, upravljan od strane interno zaposlenih, onemogućuje da spoljno okruženje, pa čak i veći deo zaposlenih u samom preduzeću, teško dobijaju pravu i pravovremenu informaciju. U situaciji kada postoji obaveza da preduzeća pruži informacije (vladi i široj javnosti), prvo se razmatra da li će objavljivanje tražene informacija ugroziti interese grupe (rukovodstva). Pri ovom, treba imati u vidu da pojedina preduzeća, po svojoj prirodi, obavljaju poslove koji mogu uticati na bezbednost i nacionalne interese države. Plasiranje informacija ovih preduzeća trebalo bi biti ograničeno, kontrolisano i precizno definisano.

Rukovodstva javnih preduzeća ne shvataju važnu ulogu nadzora kroz funkciju interne revizije u savremenom korporativnom upravljanju, te samim tim ne očekuju od revizora da da svoj potpuni doprinos. Kako ciljevi, zadaci i sam rad interne revizije podležu ograničenjima koje generiše rukovodstvo preduzeća, nerazumevanje važnosti revizorskog rada može dovesti do problema³⁷³.

³⁷² Mengyan D., Guoli Y. i Kexin S., *The Present Relationship Between State-owned Enterprise Corporate Governance and Internal Auditing Analysis*, Management school, Wuhan University of Technology, Kina, strana 134.

³⁷³ Zaljučki i tvrdnje izneti u ovom delu doneti su na osnovu sprovedenih anketa, obavljenih razgovora sa internim revizorima javnih preduzeća i na osnovu višegodišnjeg profesionalnog iskustva autora – prim. aut.

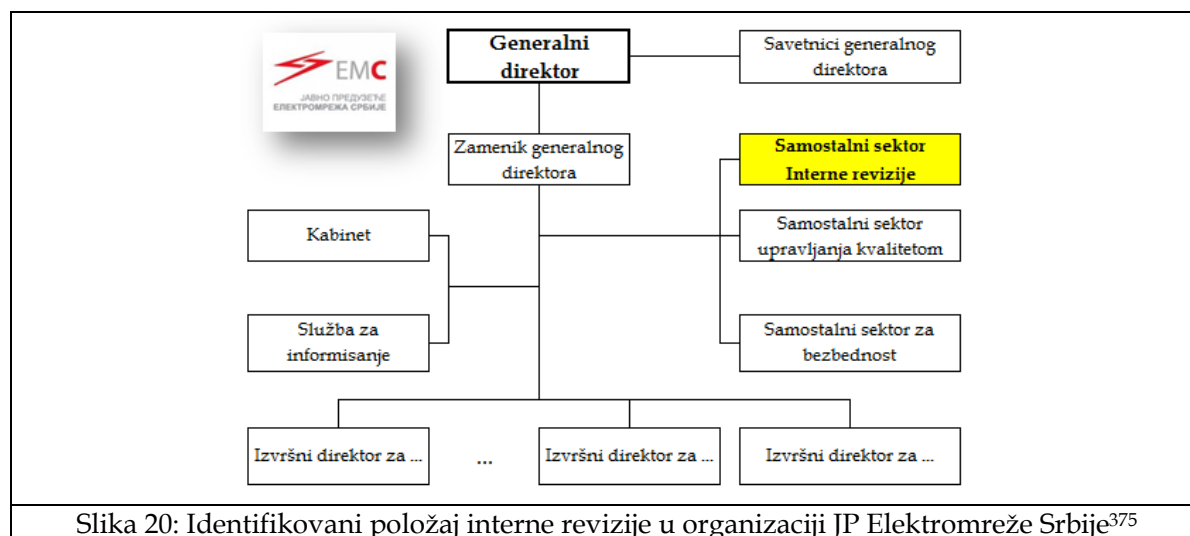
Obim interne u javnim preduzećima revizije treba da obuhvati sve aspekte proizvodnje i poslovanja. Moderna interna revizija treba da zadovolji zahteve ekonomskog razvoja preduzeća. Njen fokus, pored finansijskog aspekta poslovanja mora obuhvatiti i oblasti kao što su na primer: proizvodnja, javne nabavke, transport, osiguranje, bezbednost na radu, ljudski resursi, kapitalne investicije, poslovna etiku i tako dalje. Na taj način smanjuje se ukupan rizik poslovanja preduzeća i unapređuje korporativno upravljanje u celini.

4.2.4 Interna revizija u javnim preduzećima Republike Srbije

U nastavku dajemo izvode i informacije, o funkcionalnoj organizaciji i funkciji interne revizije u već analiziranim javnim preduzećima Republike Srbije, a prema dostupnim podacima sa zvaničnih sajtova tih javnih preduzeća³⁷⁴.

4.2.4.1 JP Elektromreže Srbije

JP Elektromreže Srbije formirano je sa ciljem obezbeđenja prenosa električne energije, efikasnog upravljanja prenosnim sistemom povezanog sa elektroenergetskim sistemima drugih zemalja, optimalan i održiv razvoj prenosnog sistema u cilju zadovoljenja potreba korisnika i društva u celini, obezbeđivanje funkcionisanja i razvoja tržišta električne energije u Srbiji i njegovo integrisanje u regionalno i evropsko tržište električne energije. Uvidom u njegovu organizacionu strukturu, može se konstatovati da je interna revizija organizovana kao samostalni sektor smešten ne pod kontrolom nadzornog odbora, već pod kontrolom Zamenika generalnog direktora.



Izvor: Preuzeto sa sajta JP EMS i obrađeno od strane autora.

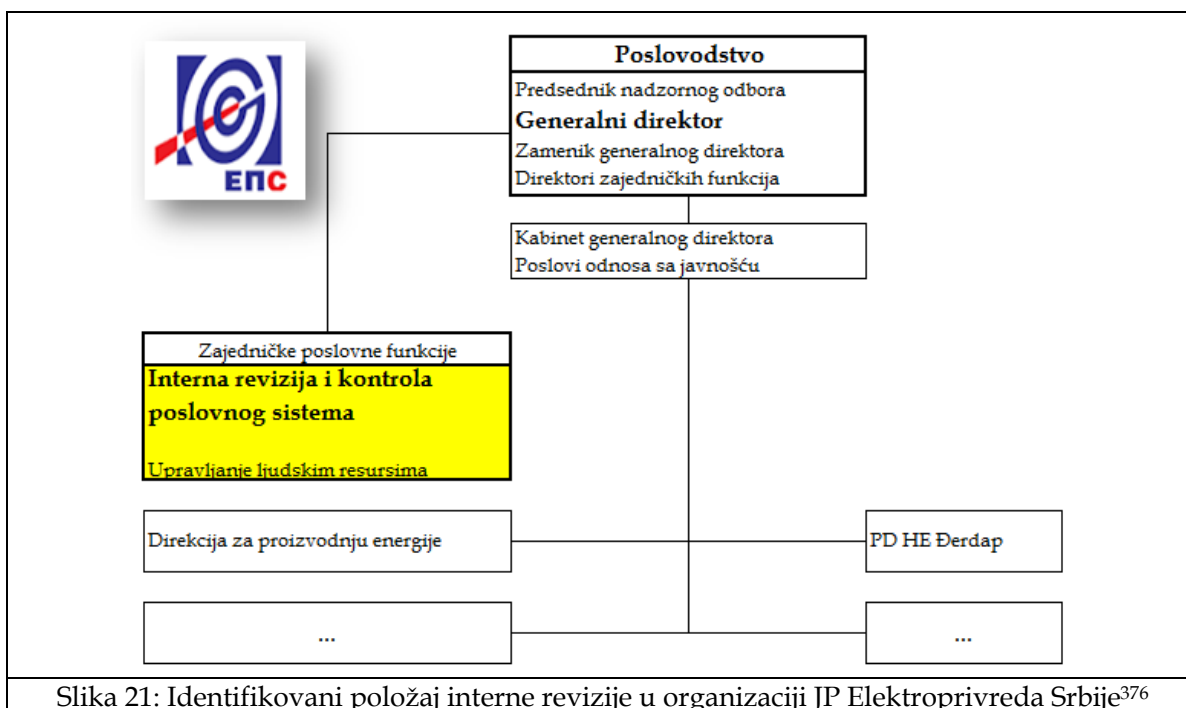
³⁷⁴ Analizirane organizacione šeme pokazuju administrativnu, a ne uvek i funkcionalnu liniju izveštavanja – prim. aut.

³⁷⁵ JP Elektromreže Srbije, www.ems.rs/o-nama/organizacija, (pristupljeno 3. februara 2015.).

Kako su objavili, predstavljaju prvo javno preduzeće u Srbiji koje je uspostavilo internu reviziju. Smatraju da od 2008. godine njihova interna revizija funkcioniše kao nezavisna organizaciona celina i radi u skladu sa Poveljom interne revizije, Etičkim kodeksom i Priručnikom za rad interne revizije. U ovom javnom preduzeću formiran je i Revizorski odbor kao deo korporativnog upravljanja. Revizorski odbor obezbeđuje nezavisan nadzor nad aktivnošću interne revizije i on, između ostalog, razmatra i predlaže za usvajanje Strateški i Godišnji plan interne revizije, Izveštaj o radu interne revizije i primenu revizorskih preporuka.

4.2.4.2 JP Elektroprivreda Republike Srbije

Iako je pretežna registrovana delatnost JP Elektroprivreda trgovina električnom energijom, statutom tog javnog preduzeća (u članu 13.) definisane su i sledeće delatnosti: proizvodnja električne energije, eksploatacija lignita, distribucija i upravljanje distributivnim sistemom, upravljanje ekonomskim subjektom i kablovske telekomunikacije. Sagledavanjem organizacione strukture ovog javnog preduzeća, može se konstatovati da je interna revizija organizovana kao zajednička poslovna funkcija smeštena pod kontrolu posloводства (nadzornog odbora, generalnog direktora, zamenika generalnog direktora i direktora zajedničkih funkcija).



Slika 21: Identifikovani položaj interne revizije u organizaciji JP Elektroprivreda Srbije³⁷⁶

Izvor: Preuzeto sa sajta JP EPS i obrađeno od strane autora.

³⁷⁶ JP Elektroprivreda Srbije, www.eps.rs, (pristupljeno 3. februara 2015.).

Interna revizija u JP EPS se prati kroz tri osnovna segmenta³⁷⁷:

- kao finansijska revizija,
- revizija poslovanja i
- upravljačka revizija.

Tokom 2013. godine interna revizija i kontrola u JP Elektroprivreda Srbije izvršila je:

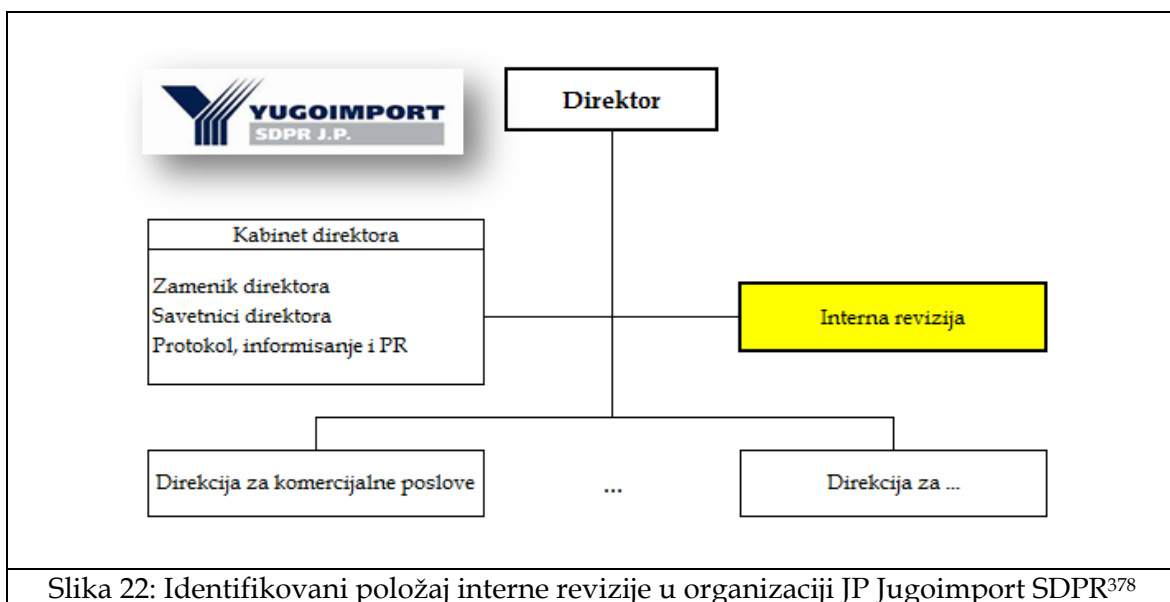
1. Reviziju sistema javnih nabavki u PD TENT 2012. godine (po zahtevu Antikorupcijskog tima Ministarstva energetike, razvoja i zaštite životne sredine);
2. Reviziju javne nabavke u pregovaračkom postupku bez javnog objavljivanja za nabavku građevinskih radova na izgradnji energetske-poslovnog kompleksa JP EPS i PD EDB u Bloku 20 na Novom Beogradu;
3. Reviziju poslovanja za prvi kvartal 2013. godine PD „Elektrovojvodina“;
4. Reviziju postupka priključenja stambeno-poslovnog objekta u ulici Skopljanskoj u Nišu po zahtevu „Agrohim“ iz Niša;
5. Reviziju sistema za izradu računa (Billing sistem) u PD „EPS Snabdevanje“ i svim privrednim društvima za distribuciju električne energije;
6. Reviziju procesa angažovanja izvršitelja u privrednim društvima za distribuciju električne energije od stupanja na snagu Zakona o izvršenju i obezbeđenju.

Svoju funkciju, interna revizija i kontrola obavljaju na osnovu Godišnjeg programa rada, na koji daje saglasnost generalni direktor „Elektroprivrede Srbije“, ad-hok naloga generalnog direktora JP EPS-a i posebnih zahteva ovlašćenih državnih organa i institucija.

4.2.4.3 JP Jugoimport SDPR

JP Jugoimport – SDPR je državno preduzeće sa višedecenijskom tradicijom u prometu naoružanja, vojne opreme i transfera tehnologije. Svoj posao obavlja na liberalizovanom tržištu. Od skora, ovo javno preduzeće, kroz mrežu svojih zavisnih društava, započelo je i sopstvenu proizvodnju naoružanja i vojne opreme. Organizaciona šema ovog javnog preduzeća pokazuje da je interna revizija organizovana kao samostalna organizaciona celina pod kontrolom direktora.

³⁷⁷ JP Elektroprivreda Srbije, *Izveštaj o poslovanju Elektroprivrede Srbije za 2013. godinu*, strana 67 www.eps.rs, (pristupljeno 3. februara 2015.).

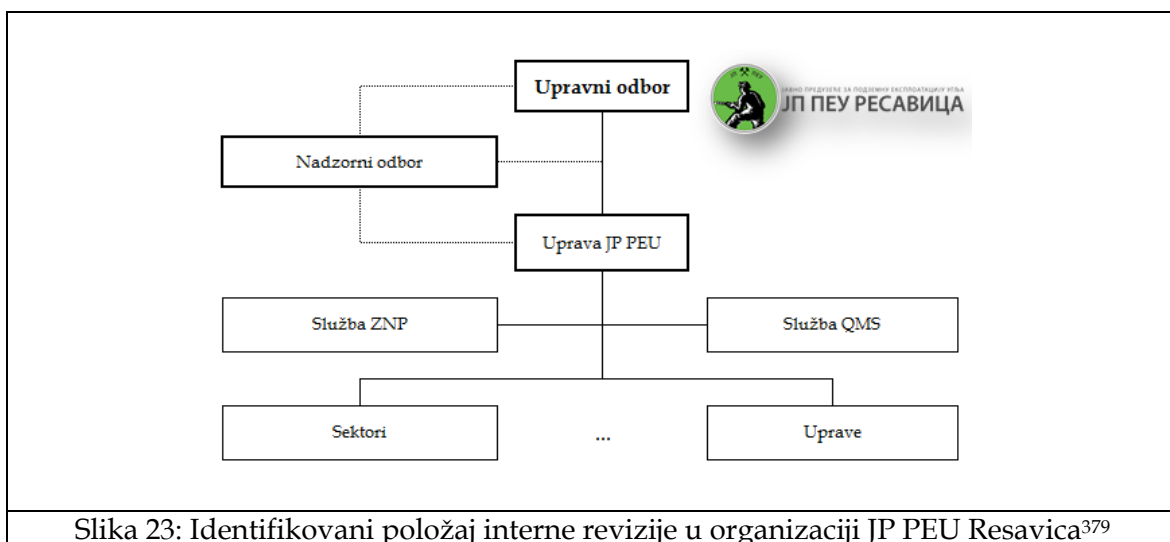


Slika 22: Identifikovani položaj interne revizije u organizaciji JP Jugoimport SDPR³⁷⁸
 Izvor: Preuzeto sa sajta JP Jugoimport SDPR i obrađeno od strane autora.

Ostale relevantne informacije o radu interne revizije u JP Jugoimport SDPR, nisu bile dostupne.

4.2.4.4 JP PEU Resavica

JP za podzemnu eksploataciju uglja Resavica, objedinjuje devet runika uglja sa podzemnom eksploatacijom u jedinstveno javno preduzeće. Organizaciona celina koja se bavi funkcijom interne revizije, nije identifikovana na organizacionoj šemi dostupnoj na zvaničnoj WEB stranici ovog preduzeća.



Slika 23: Identifikovani položaj interne revizije u organizaciji JP PEU Resavica³⁷⁹
 Izvor: Preuzeto sa sajta javnog preduzeća i obrađeno od strane autora.

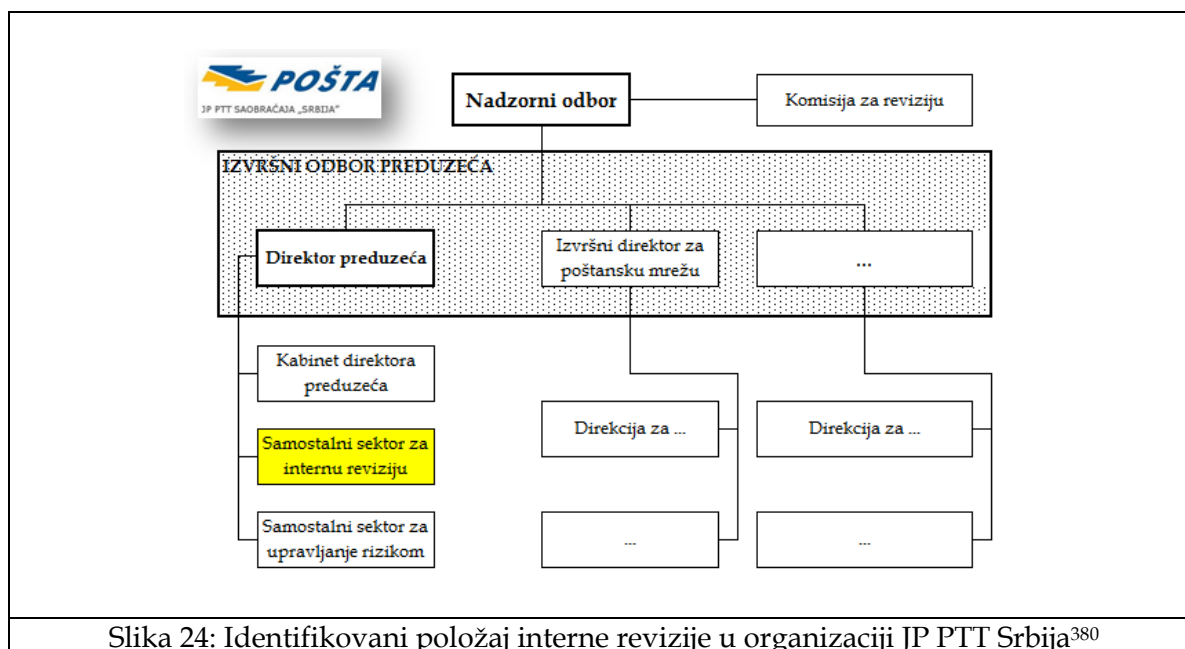
³⁷⁸ JP Jugoimport SDPR, www.yugoimport.com, (pristupljeno 4. februara 2015.).

³⁷⁹ JP PEU Resavica, www.jppeu.rs, (pristupljeno 4. februara 2015.).

Ostale relevantne informacije o radu interne revizije u JP PEU Resavica, nisu bile dostupne.

4.2.4.5 JP PTT Srbija

JP PTT Srbije na liberalizovanom tržištu poštanskih usluga pruža pristupačne poštanske, elektronske i finansijske usluge. Samostalni sektor za internu reviziju neposredno je organizaciono podređen direktoru preduzeća.



Slika 24: Identifikovani položaj interne revizije u organizaciji JP PTT Srbija³⁸⁰

Izvor: Preuzeto sa sajta javnog preduzeća i obrađeno od strane autora.

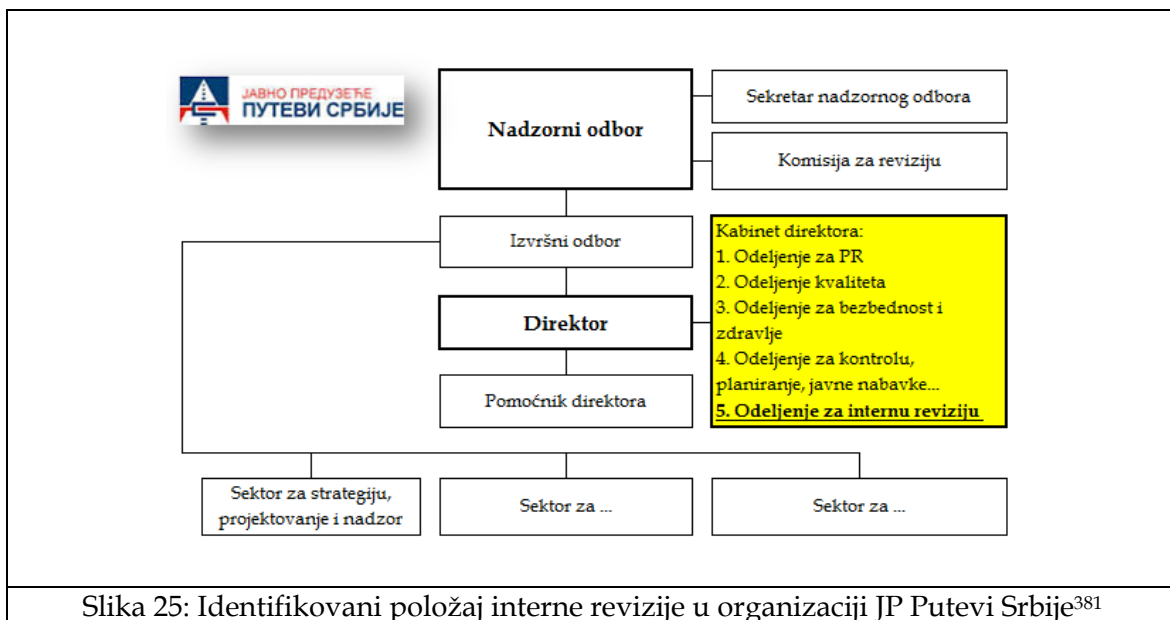
U informatoru o radu JP PTT Srbija (strane 34-35) opisan je Samostalni sektor za internu reviziju. Ovaj sektor obavlja poslove revizije usaglašenosti tekućeg poslovanja sa zakonskim propisima, internim aktima, definisanim ovlašćenjima i procedurama sa profesionalnom regulativom (međunarodni i nacionalni standardi) i osnovama poslovne politike Preduzeća. Na osnovu naloga koji izdaje direktor Preduzeća ili lice koje on ovlasti, nezavisno od godišnjeg plana rada, Samostalni sektor sprovodi i vanrednu internu reviziju. Samostalni sektor za internu reviziju o svom radu obaveštava direktora Preduzeća, dostavljanjem mesečnih, šestomesečnih i godišnjih izveštaja o izvršenju godišnjeg Plana, izveštaja o rezultatima svake pojedinačne revizije, važnim nalazima i datim preporukama, kao i izveštaje o utvrđenom činjeničnom stanju i preduzetim merama, po osnovu izdatih vanrednih zahteva i naloga generalnog direktora. U Samostalnom sektoru za internu reviziju obrazovane su:

³⁸⁰ JP Pošta Srbije, www.posta.rs, (pristupljeno 5. februara 2015.).

- Služba za reviziju komercijalnih sistema,
- Služba za reviziju tehnoloških sistema i
- Služba za reviziju sistema podrške.

4.2.4.6 JP Putevi Srbije

JP Putevi Srbije obavlja poslove koji se odnose na održavanje, zaštitu, eksploataciju, razvoj i upravljanje državnim putevima prvog i drugog reda u Republici Srbiji. Uz zaštitu i eksploataciju puteva JP „Putevi Srbije“ organizuje i obavlja stručne poslove na izgradnji, rekonstrukciji i u upravljanju saobraćajem na državnim putevima u Republici Srbiji. Interna revizija, organizovana kao odeljenje, nalazi se u kabinetu generalnog direktora, kome je neposredno i podređena.



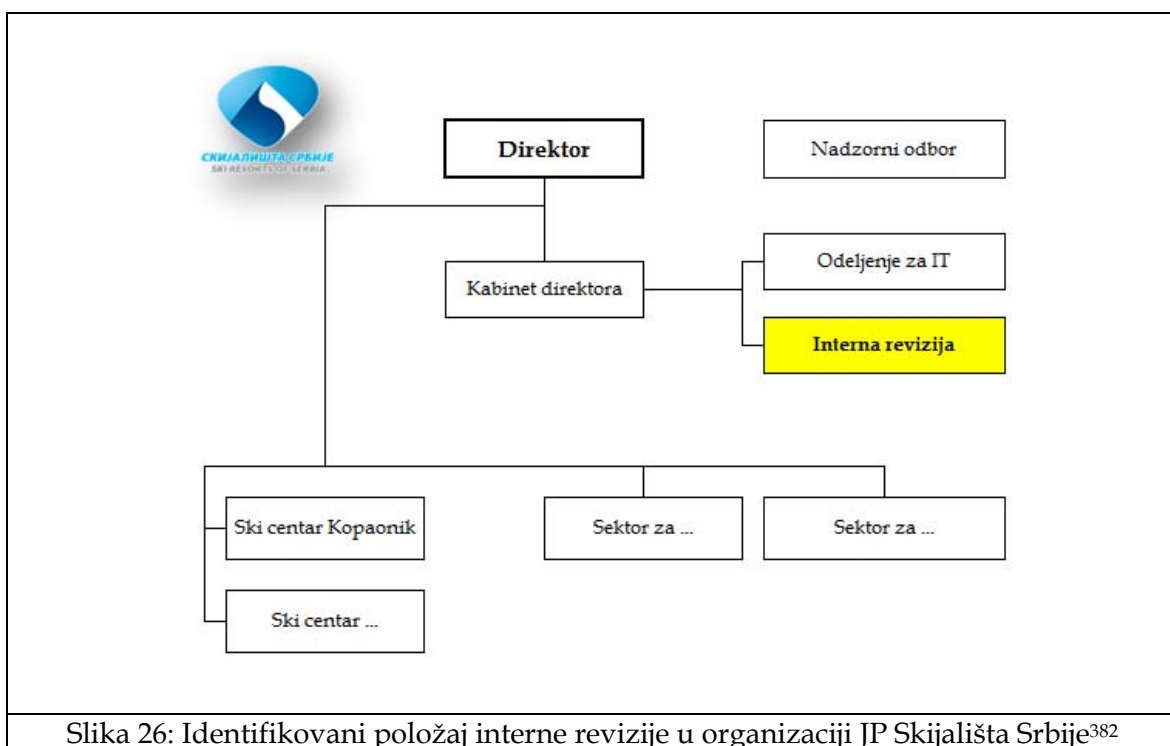
Izvor: Preuzeto sa sajta javnog preduzeća i obrađeno od strane autora.

Ostale relevantne informacije o radu interne revizije u JP Putevi Srbije, nisu bile dostupne.

4.2.4.7 JP Skijališta Srbije

JP Skijališta Srbije je preduzeće koje je poveren zadatak da razvije ski centre u Srbiji i da ih učini što pristupačnijim i atraktivnijim za domaće i strane turiste. Interna revizija u ovom javnom preduzeću je organizaciono smeštena u kabinetu direktora i za svoj rad odgovara njemu.

³⁸¹ JP Putevi Srbije, www.putevi-srbije.rs, (pristupljeno 6. februara 2015.).



Slika 26: Identifikovani položaj interne revizije u organizaciji JP Skijališta Srbije³⁸²

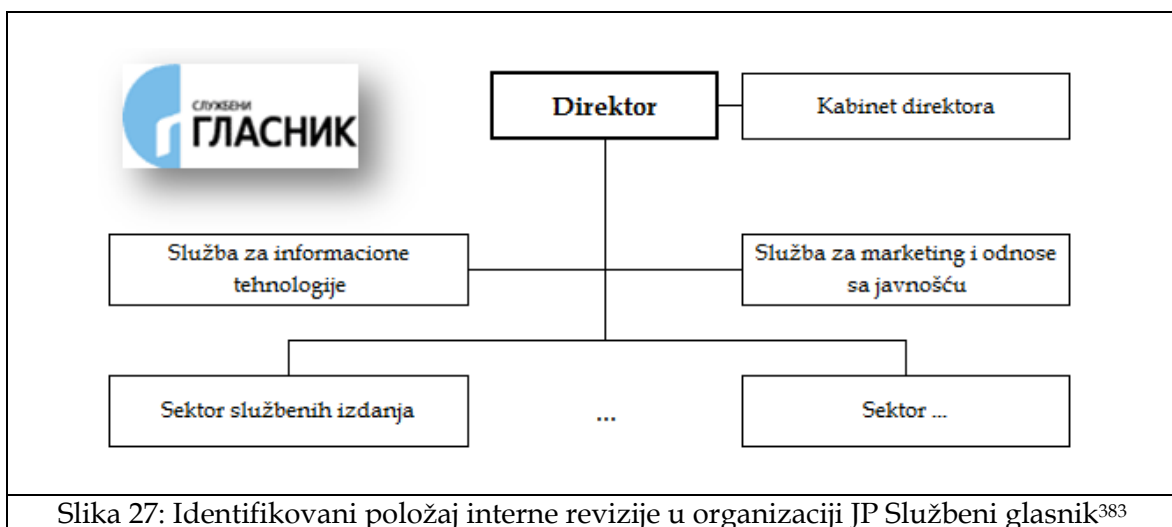
Izvor: Preuzeto sa sajta javnog preduzeća i obrađeno od strane autora.

Ostale relevantne informacije o radu interne revizije u JP Skijališta Srbije, nisu bile dostupne.

4.2.4.8 JP Službeni glasnik

JP Službeni glasnik osnovano je s ciljem da objavljuje zakone, propise i druge akte, izdaje obrasce čiji su oblik i sadržina utvrđeni republičkim propisima, kao i da izdaje publikacije koje su neophodne ili od interesa za rad vodećih republičkih organa. Iako u dostupnoj organizacion šemi nije moguće identifikovati postojanje interne revizije, statutom ovog javnog preduzeća njeno postojanje je utvrđeno.

³⁸² JP Skijališta Srbije, www.skijalistasrbije.rs, (pristupljeno 7. februara 2015.).



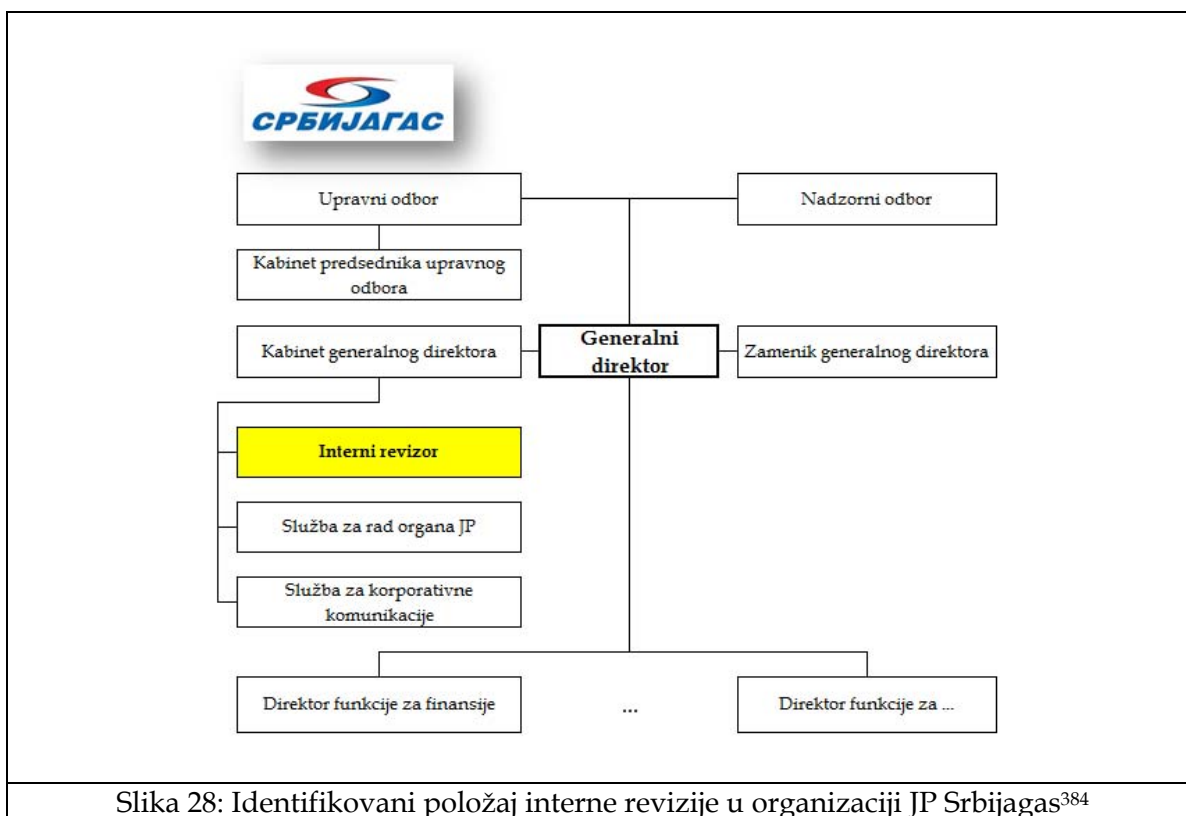
Izvor: Preuzeto sa sajta javnog preduzeća i obrađeno od strane autora.

Članom 70. Statuta JP Službeni glasnik, definisano je da najmanje jedan zaposleni, koji radi na poslovima unutrašnjeg nadzora, mora da ispuni uslove za internog revizora predviđene zakonom kojim se uređuje računovodstvo i revizija. Internog revizora imenuje i razrešava Nadzorni odbor, na predlog komisije za reviziju. On mora biti zaposlen u javnom preduzeću na neodređeno vreme i obavlja isključivo poslove unutrašnjeg nadzora. Direktor, zamenik direktora, predsednik i članovi nadzornog odbora ne mogu raditi na poslovima unutrašnjeg nadzora niti rukovoditi njima.

4.2.4.9 JP Srbijagas

JP Srbijagas je preduzeće za transport, distribuciju, skladištenje i trgovinu prirodnim gasom. U ovom javnom preduzeću, interna revizija je organizaciono smeštena u kabinet generalnog direktora.

³⁸³ JP Službeni glasnik, www.slglasnik.com, (pristupljeno 7. februara 2015.).



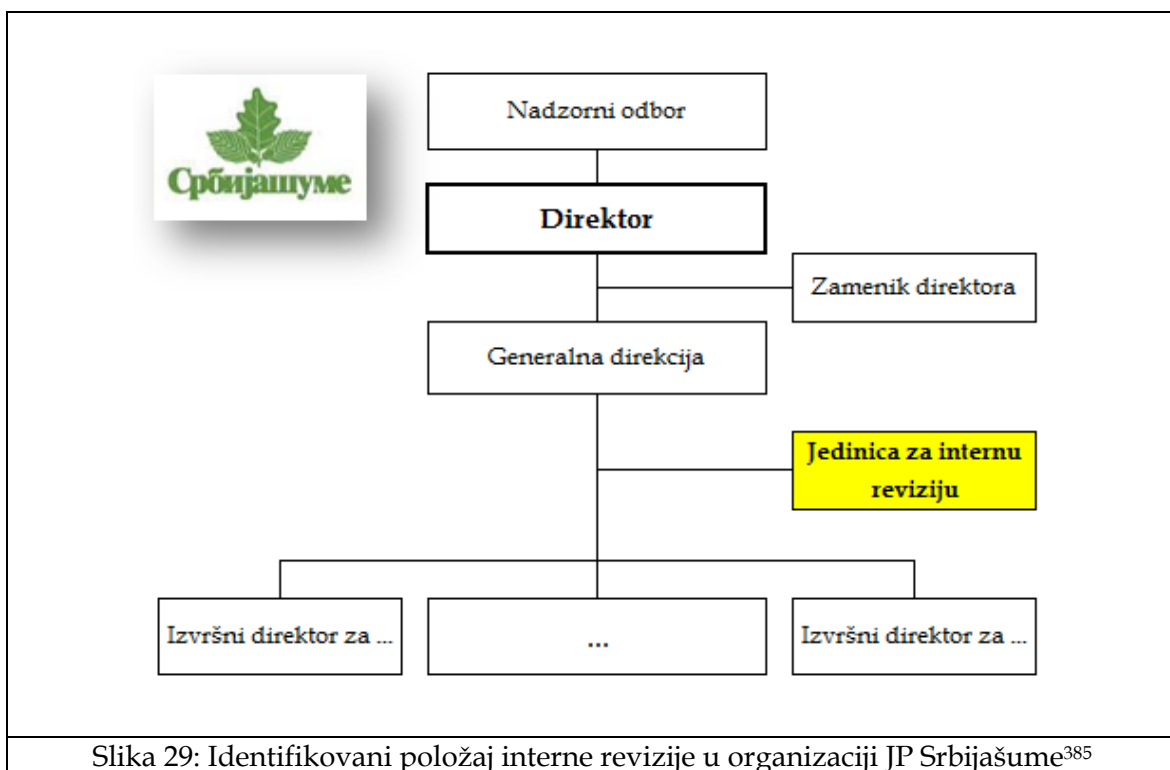
Izvor: Preuzeto sa sajta javnog preduzeća i obrađeno od strane autora.

Ostale relevantne informacije o radu interne revizije u JP Srbijagas, nisu bile dostupne.

4.2.4.10 JP Srbijašume

JP Srbijašume povereno je gazdovanje šumama, šumskim zemljištem, lovištima, ribarskim i zaštićenim područjima. Kao organizacioni deo, interna revizija u ovom javnom preduzeću je organizovana pod neposrednim položajem pod direktorom i generalnom direkcijom.

³⁸⁴ JP Srbijagas, www.srbijagas.co.rs, (pristupljeno 8. februara 2015.).



Izvor: Preuzeto sa sajta javnog preduzeća i obrađeno od strane autora.

Ostale relevantne informacije o radu interne revizije u JP Srbijašume, nisu bile dostupne.

4.3 Prednosti i nedostaci rada interne revizije u javnim preduzećima Republike Srbije

Pitanja prednosti i nedostataka rada interne revizije u javnim preduzećima Republike Srbije, primarno su određena kroz:

1. Institucionalni okvir za rad interne revizije;
2. Transparentnost i objavljivanje;
3. Tržišnu (ne)ravnopravnost vlasnika kapitala i državni intervencionizam;
4. Odgovornost organa javnih preduzeća i
5. Politizaciju rada javnih preduzeća.

Postignuti napredak u pogledu razvoja interne revizije i interne finansijske kontrole u javnim preduzećima Republike Srbije, može se sagledati kroz analizu godišnjih izveštaja Centralne jedinice za harmonizaciju, odnosno Sektora za

³⁸⁵ JP Srbijašume, www.srbijasume.rs, (pristupljeno 9. februara 2015.).

internu kontrolu i internu reviziju (pri Ministarstvu finansija u Vladi Republike Srbije).

4.3.1 Prednosti u radu interne revizije u javnim preduzećima

Pod prednostima u radu interne revizije u javnim preduzećima Republike Srbije, smatraju se:

1. Obezbeđenje institucionalnog okvira (pravnog i regulatornog) za rad interne revizije i
2. Težnju ka obezbeđenju transparentnosti u radu javnih preduzeća.

4.3.1.1 Institucionalni okvir za rad interne revizije

Pravni i regulatorni okvir za rad javnih preduzeća trebao bi da obezbedi tržišnu jednakost u delu gde se javna preduzeća (preduzeća u državnom vlasništvu) i preduzeća iz privatnog sektora takmiče, a kako bi se izbegli poremećaji na tržištu. Regulatorni okvir bi trebalo graditi na principima korporativnog upravljanja propisanim od strane OECD³⁸⁶.

U tački 4.1.1 ove disertacije, opisani su pravna i regulatorna akta (strategija, kodeks, međunarodni standardi i pravilnici), koja bliže određuju preporučene načine rada interne revizije u javnim preduzećima.

Sa ovog aspekta može se smatrati da je pravni i regulatorni okvir, u postojećim okolnostima, stvoren. On kao takav predstavlja prednost u radu interne revizije javnih preduzeća. To ni u kom slučaju ne znači da se isti u narednom periodu ne treba dorađivati i usavršavati. Dorada postojećeg regulatornog okvira mora biti kontinuirana aktivnost nadležnih državnih organa, a kako bi se interna revizija i njen rad usaglasili sa:

1. Tekućim izmenama zakonske regulative i
2. Međunarodnom praksom rada interne revizije.

³⁸⁶ OECD, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, Centre français d'exploitation du droit de copie, Pariz, 2005. godine, strana 13.

4.3.1.2 Transparentnost i objavljivanje

Kao i obezbeđenje institucionalnog okvira (pravnog i regulatornog), i pitanje poštovanja standarda transparentnosti trebalo bi biti u skladu sa principima korporativnog upravljanja definisanih od strane OECD³⁸⁷.

Sva javna preduzeća, kao poslovni entiteti, sačinjavaju godišnji završni račun, a koji se kao takav, objavljuje na sajtu Agencije za privredne registre. Pored toga, javna preduzeća sačinjavaju i na svojim internet stranama objavljuju Izveštaje o poslovanju.

Javna preduzeća su predmet godišnje nezavisne eksterne revizije u skladu sa međunarodnim standardima. Postojanje posebnih procedura i rad Državne revizorske institucije, ni u kom slučaju ne negira postojanje nezavisne eksterne revizije.

Izuzimajući zakonske obaveze koje se tiču sačinjavanja i obelodanjivanja završnih računa i izveštaja o poslovanju, pitanje transparentnosti posebno se pojačava inicijativama:

- Poverenika za informacije od javnog značaja,
- Ombudsmana za ljudska prava,
- Nevladinih organizacija i
- Novinara i novinskih udruženja.

Poseban aspekt transparentnosti u radu javnih preduzeća, predstavlja i uspostavljeni koncept javnih nabavki. Navedeni koncept propisuje da se javne nabavke sačinjene u skladu sa planovima javnih nabavki, posebno objavljuju na web stranama javnih preduzeća.

Nivo transparentnosti u radu javnih preduzeća, mora da ima i ograničenja, i to u delu koji se odnosi na aktivnosti javnih preduzeća po pitanju nacionalne bezbednosti, borbene gotovosti države i pojedinih državnih institucije (Vojska Srbije, Ministarstvo unutrašnjih poslova, bezbednosne agencije).

Sa postojećim nivoom obezbeđene transparentnosti u radu javnih preduzeća, znatno je olakšan rad interne revizije samih javnih preduzeća. Pitanje transparentnosti rada interne revizije usmereno je pre svega na slanje godišnjih izveštaja o radu interne revizije Centralnoj jedinici za harmonizaciju. Izveštaji interne reviziji nisu dokumenta koja se posebno publikuju, ali Centralna jedinica

³⁸⁷ Isto, strana 16.

za harmonizaciju sačinjava godišnje izveštaje o stanju interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji.

4.3.2 Nedostaci u radu interne revizije u javnim preduzećima

Kao nedostaci u radu interne revizije u javnim preduzećima Republike Srbije, mogu se smatrati kao osnovni a to je:

1. Tržišna (ne)ravnopravnost vlasnika kapitala i državni intervencionizam,
2. Odgovornost organa javnih preduzeća i
3. Politizacija rada javnih preduzeća.

4.3.2.1 Tržišna (ne)ravnopravnost vlasnika kapitala i državni intervencionizam

Puna primena principa korporativnog upravljanja OECD, osigurava ravnopravan tretman i jednak pristup korporativnim informacijama³⁸⁸ svim vlasnicima kapitala, bez obzira na njihove udele u kapitalu preduzeća. Ovo je jako bitno u preduzećima u kojima je država većinski vlasnik, ali koja imaju i manjinske akcionare. Međutim, u javnim preduzećima, jedini vlasnik je država.

Pod tržišnom ravnopravnošću, u smislu poslovanja javnih preduzeća, može se smatrati suočavanjem javnih preduzeća sa konkurentnim uslovima u pogledu pristupa finansijskim sredstvima. Odnos javnih preduzeća sa državnim bankama, državnim finansijskim institucijama i drugim kompanijama u državnom vlasništvu treba da se zasniva na čisto komercijalnoj osnovi.

Nije moguće tvrditi da je to u praksi zaista tako! Iza javnih preduzeća stoji država, a poluge državne moći direktno mogu kontrolisati pristupe državnom novcu. Način razmišljanja u javnih preduzeća očituje se i u stavu da je državni intervencionizam u nekim oblastima privrede od javnog interesa.

4.3.2.2 Odgovornost organa javnih preduzeća

Organi javnih preduzeća³⁸⁹ treba da imaju neophodna ovlašćenja, nadležnosti i odgovornosti za obavljanje poverene im funkcije, a u cilju strateškog vođenja i

³⁸⁸ Isto, strana 15.

³⁸⁹ Nadzorni odbor i direktor pre svega – prim. aut.

upravljanja javnim preduzećem. Ti organi bi trebalo da postupaju pošteno i da budu odgovorni za svoje postupke³⁹⁰.

Njihov mandat bi trebao biti jasno definisan i merljiv, kako bi se svo vreme pratio i analizirao. Odgovornost organa javnih preduzeća usmerena je prema vlasniku - Republika Srbija i svim građanima Srbije. Ciljeve upravljanja i strateške smjernice, trebalo bi da postavlja Vlade Republike Srbije.

Jedan od načina merenja efikasnosti rada organa javnih preduzeća, pored ostvarene dobiti, jeste i kroz aktivnosti interne revizije javnih preduzeća. Kada su aktivnosti interne revizije ograničene njenim položajem u samoj organizaciji, po kojoj je interna revizija smeštena ispod nadzornog odbora i direktora, teško je izbeći direktno uplitanje u rad interne revizije, odnosno nije moguće ostvariti njenu punu nezavisnost. Takođe, treba imati u vidu i da zarade zaposlenih u internoj reviziji određuje direktor javnog preduzeća.

4.3.2.3 Spoljni uticaji na rad javnih preduzeća

Postoje brojni uticaji koji utiču na rad javnih preduzeća. Čini se da je najdominantniji politizacija. Pitanje politizacije, preduzeća u državnom vlasništvu, sve više i sve češće zaokuplja pažnju široke javnosti. Uvreženo je mišljenje je da su javna preduzeća u službi političkih stranaka ili pojedinaca bliskih političkim strankama, a ne u službi javnog i nacionalnog interesa³⁹¹.

Političke stranke imaju permanentan uticaj na ukorenjenu i rasprostranjenu politizaciju društva, a i javnih preduzeća. Ovakvoj situaciji doprinela su najmanje četiri faktora³⁹² i to su:

1. Tranzicija iz jednopartijskog u višepartijski sistem, neznatno je modifikovala obrasce vladanja i uticaja od kojih je upravljanje javnim preduzećima jedan od najvažnijih. Pripadnost vladajućoj stranci bila je i jeste preduslov za vršenje važnih funkcija u javnim preduzećima.
2. Izborni sistem je predmet i instrument manipulacija u svrhu održavanja ili zadržavanja vlasti.
3. U procesu formiranja vlasti, nakon izbora, osim u organizovanju Vlade Republike Srbije, pripadnost političkoj partiji je ključna i u dodeljivanju funkcija u nadzornim odborima i pri imenovanju direktora javnih preduzeća.

³⁹⁰ OECD, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, Centre français d'exploitation du droit de copie, Pariz, 2005. godine, strana 17.

³⁹¹ Centar za primenu Evropske studije, *Kako stati na put politizaciji javnih preduzeća u Srbiji*, CPES, Beograd, 2010. godine, strana 2, - www.cpes.org.rs, (pristupljeno 20. novembra 2015.).

³⁹² Isto, strana 6.

4. Nedovoljno osnažena javnost (mediji i civilno društvo) otvaraju prostor dominantnoj ulozi političkih partija.

Preduslov depolitizacije³⁹³ predstavlja postojanje pravila i institucija koje omogućavaju efikasno i racionalno upravljanje javnim preduzećima. Jedna od tih institucija, može biti i interna revizija organizovana po modelu koji će biti definisan u poglavlju 5 ove disertacije. U politizovanom javnom preduzeću, načelo objektivnosti u radu interne revizije postaje diskutabilno. Isti je slučaj i sa njenom nezavisnošću.

4.3.3 Razvoja interne revizije u javnim preduzećima Republike Srbije

Interna revizija i interna finansijska kontrola u javnim preduzećima Republike Srbije posebno je analizirana u posmatra periodu od 2009. do 2014. godine kroz dostupne podatke i godišnje izveštaje Centralne jedinice za harmonizaciju³⁹⁴. Prema proceduri Centralna jedinica za harmonizaciju svake godine šalje upitnike za ocenu interne finansijske kontrole na adrese korisnika budžetskih sredstava i javnih preduzeća, potom po prijemu odgovora, sačinjava konsolidovane izveštaje.

Podaci analize godišnjih izveštaja ne pružaju mogućnost sagledavanja napretka interne revizije javnih preduzeća ali su tako koncipirani da predstavljaju zvaničan dokument, ali ukazuje na promene i kretanja u oblasti interne revizije. U planskim fazama istraživanja predviđen je upitnih za javna preduzeća slične sadržine, sa dodatkom pitanja vezanih za hipoteze rada, ali nije postignut adekvatan odziv i rezultati nisu dobijeni.

Zato su u postupku analize razvoja interne revizije u javnim preduzećima Republike Srbije analizirani dostupni dokumenta istraživanju i tu su uključeni Konsolidovani godišnji izveštaj o stanju interne finansijske kontrole u javnom sektoru. U okviru istraživanja sprovedena je analiza usmerena na sagledavanje:

1. Broj poslatih upitnika i primljenih odgovora, a kao pokazatelj o shvatanju uloge interne finansijske kontrole u javnom sektoru.
2. Uspostavljanja i popunjenosti interne revizije.
3. Broja planiranih i ostvarenih revizija.
4. Broja datih i sprovedenih preporuka.

U periodu od 2009. do 2014. godine, zabeležen je primetan rast broja poslatih upitnika i povećan je broj primljenih odgovora (Tabela 21). Trend pozitivnih

³⁹³ Isto, strana 10.

³⁹⁴ Odnosno, Sektor za internu kontrolu i internu reviziju pri Ministarstvu finansija u Vladi Republike Srbije – prim. aut.

promena je posledica promene odnosa javnih preduzeća prema reviziji ali i uticaj Centralne jedinice za harmonizaciju prema javnim preduzećima. Analiza je ukazala na činjenicu da pored toga što je to profesionalna obaveza javnih preduzeća odgovaranje na upitnik iz kojih dobijaju važne informacije o stanju, to podloga za korekcije rada u smislu poboljšanja i razvoja. Uočeno je da korisnici sve ozbiljnije shvataju internu finansijsku kontrolu, a da sa druge strane Centralna jedinica za harmonizaciju pojačava "pritisak" na korisnike budžetskih sredstava ispune profesionalnu obavezu.

Podaci ukazuju da 33% od ukupno anketiranih ne šalje odgovore na upitnik. To je trećina budžetskih korisnika, zato je naše mišljenje i predlog da slanje odgovora na upitnik bude zakonska obaveza, a njeno neispunjenje da bude sankcionisano.

Tabela 22: Broj poslatih upitnika i primljenih odgovora o stanju interne finansijske kontrole

Opis	2009. ³⁹⁵	2010. ³⁹⁶	2011. ³⁹⁷	2012. ³⁹⁸	2013. ³⁹⁹	2014. ⁴⁰⁰
Poslati upitnici za ocenu stanja	143	150	146	183	185	185
Broj odgovora	79	96	95	119	129	124
Stepen pristiglih odgovora (%)	55,2	64,0	65,1	65,0	69,7	67,0

Izvor: Samostalan rad autora.

Kako je rastao broj pristiglih odgovora, tako je rastao i broj korisnika budžetskih sredstava koji su uspostavili funkciju interne revizije. Rastao je i broj zaposlenih na poslovima interne revizije (Tabela 22), ali nije moguće utvrditi da li su interne revizije popunjene adekvatnim brojem dovoljno osposobljenog kadra, to su interne informacije koje nisu dostupne, samo je raspoloživa podatak je iz konsolidovanih izveštaja o ukupnom broju zaposlenih u analiziranim budžetskim korisnicima.

Tabela 23: Broj uspostavljenih internih revizija i broj zaposlenih

Opis	2009.	2010.	2011	2012.	2013.	2014.
Uspostavljeno IR	32	41	40	55	67	69
Broj zaposlenih u IR	129	126	130	194	204	223
Prosečan broj zaposlenih IR	4,0	3,1	3,3	3,5	3,0	3,2

Izvor: Samostalan rad autora.

³⁹⁵ Centralna jedinica za harmonizaciju, *Konsolidovani godišnji izveštaj za 2009. godinu o stanju interne finansijske kontrole u javnom sektoru u RS.*, Ministarstvo finansija, Beograd, jun 2010., str. 17 – 20.

³⁹⁶ Centralna jedinica za harmonizaciju, *Konsolidovani godišnji izveštaj za 2010. godinu o stanju interne finansijske kontrole u javnom sektoru u RS.* Ministarstvo finansija, Beograd, maj 2011., str.14 – 17.

³⁹⁷ Centralna jedinica za harmonizaciju, *Konsolidovani godišnji izveštaj za 2011. godinu o stanju interne finansijske kontrole u javnom sektoru u R. S.* Ministarstvo finansija, Beograd, avgust 2012., str. 17 – 20.

³⁹⁸ Sektor za internu kontrolu i internu reviziju, *Konsolidovani godišnji izveštaj za 2012. godinu o stanju interne finansijske kontrole u javnom sektoru u RS.* Ministarstvo finansija, Beograd, maj 2013., str.27- 30.

³⁹⁹ Sektor za internu kontrolu i internu reviziju, *Konsolidovani godišnji izveštaj za 2013. godinu o stanju interne finansijske kontrole u javnom sektoru u R S,* Ministarstvo finansija, Beograd, 2014., str. 31 – 34.

⁴⁰⁰ Sektor za internu kontrolu i internu reviziju, *Konsolidovani godišnji izveštaj za 2014. godinu o stanju interne finansijske kontrole u javnom sektoru u R. S.,* Ministarstvo finansija, Beograd, 2015., str. 26 – 29.

Odnos planiranih i ostvarenih revizija (izuzev 2011. godine), nalazi se na nivou od oko 85% (Tabela 23). Relativno visok stepen neostvarenih revizija može biti posledica nerealnog planiranja ili neadekvatne popunjenosti, a može ukazivati i na opstrukciju procesa interne revizije.

Tabela 24: Broj planiranih i ostvarenih revizija

Opis	2009.	2010.	2011	2012.	2013.	2014.	Σ
Planirani broj revizija	300	324	416	466	695	645	2.846
Ostvareni broj revizija (izveštaja)	253	283	332	390	615	559	2.432
Stepen ostvarenja (%)	84,3	87,3	79,8	83,7	88,5	86,7	85,5

Izvor: Samostalan rad autora.

Broj datih preporuka u procesu izveštavanja internih revizija je u konstantnom porastu. Navedeno je posledica povećanja broja ostvarenih revizija i povećanja broja prosečnih preporuka po izveštaju (Tabela 24). Ono što zabrinjava je činjenica da se stepen sprovedenih preporuka permanentno smanjuje (sa 79,8% u 2009. na 62,4% u 2014. Ako se ima u vidu da se sve preporuke u procesu izveštavanja razmatraju sa rukovodstvom, te da su od strane rukovodstva i prihvaćene, može se zaključiti da ne postoje adekvatni mehanizmi koji bi naterali rukovodstvo da preporuke i prihvati, ali ovo može ukazati i da se preporuke interne revizije ne smatraju dovoljno ozbiljno.

Tabela 25: Broj datih i sprovedenih preporuka

Opis	2009.	2010.	2011	2012.	2013.	2014.	Σ
Broj datih preporuka	1.632	1.994	1.860	2.553	3.568	4.916	16.523
Sprovedene preporuke	1.303	1.358	1.243	1.669	2.212	3.068	10.853
Stepen sprovođ. preporuka (%)	79,8	68,1	66,8	65,4	62,0	62,4	65,7
Prosečno preporuka po izveštaju	6,5	7,0	5,6	6,5	5,8	8,8	6,8

Izvor: Samostalan rad autora.

Broj nalaza, što je i razumljivo, ne prati broj preporuka i u stalnom je porastu (Tabela 25). To iz razloga što svaki nalaz ne iziskuje preporuku. Najveći broj nalaza odnosi se na interna pravila i procedure, javne nabavke i ugovaranja i knjigovodstveno evidentiranje i finansijske izveštaje (zajedno čine 67,9% svih nalaza).

Tabela 26: Analiza strukture nalaza interne revizije

Opis	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Σ	%
- za interna pravila i procedure	674	783	835	1.180	1.274	2.549	7.295	44,2
- za planiranje	23	90	67	105	144	244	673	4,1
- za primanja i prihode	67	104	58	111	107	147	594	3,6
- za javne nabavke i ugovaranje	232	180	251	330	451	676	2.120	12,8
- za zaposlene, plate i naknade	133	154	154	166	244	341	1.192	7,2
- za plaćanja i prenos sredstava	74	89	59	130	181	190	723	4,4
- za knjig evidenti i fin izvešt.	216	213	180	284	473	442	1.808	10,9
- za informaci. Sisteme	21	95	54	67	119	162	518	3,1
- za ostale aktivnosti	192	286	202	180	575	165	1.600	9,7
Ukupno	3.641	4.004	3.871	4.565	5.581	6.930	16.523	100,0

Izvor: Samostalan rad autora.

V Model interne revizije u javnim preduzećima

Nakon teorijskih razmatranja i sprovedenih analiza postavljen je model interne revizije, u skladu sa zahtevima nezavisne, a kompetentne interne revizije u javnim preduzećima Republike Srbije. Pri postavci modela definisane su četiri ključne osnove od kojih hipoteze istraživanja polaze. Predmet istraživanja je interna revizija, subjekt istraživanja su javna preduzeća (deset javnih preduzeća), rezultat istraživanja je uspostavljanje optimalnog lokacijskog statusa modela organizacione jedinice interne revizije i definisanje modela interne revizije sa adekvatnim karakteristikama.

Prvo, da pođemo od etimološko značenje termina interna revizija, javna preduzeća i model.

„Interna revizija se definiše kao aktivnost nezavisnog, objektivnog uveravanja i konsultantska aktivnost, dizajnirana tako da doda vrednost i unapredi poslovanje organizacije. Ona pomaže organizaciji da ostvari svoje ciljeve putem sistematičnog i disciplinovanog pristupa procenjivanju i unapređenju efektivnosti procesa upravljanja rizicima, kontrolnih procesa i procesa upravljanja organizacijom⁴⁰¹.“

„Javna preduzeća su preduzeća osnovana od strane Republike Srbije, autonomne pokrajine ili jedinica lokalne samouprave, a koja obavljaju delatnost od opšteg interesa⁴⁰².“

„Model organizacione jedinice predstavlja opis ili predstavljanje nečega, posebno sistema ili fenomena, kojim se mogu objasniti njegove osobine, a koristi se za proučavanje njegovih karakteristika⁴⁰³.“

Na osnovu prethodno navedenih pojedinačnih definicija, a radi proučavanja karakteristika definisanja model interne revizije, kao polazna osnova uzet je njegov cilj - uveravanje, odnosno model mora obezbediti da je sistem interne revizije nezavisna, objektivna i konsultantska aktivnosti u javnim preduzećima, i kao takav pomaže javnom preduzeću i njegovom osnivaču da ostvare generalne ciljeve putem sistematičnog i disciplinovanog pristupa procesima upravljanja rizicima, kontrolnim procesima i procesima upravljanja javnim preduzećem.

⁴⁰¹ Trivunac J.B., *Priručnik za konsultacije: Uloga i aktivnosti internog revizora u upravljanju, utvrđivanju rizika i kontrola*, Komora ovlašćenih revizora, Beograd 2010. godine, strana 4.

⁴⁰² Član 1, *Zakon o javnim preduzećima*, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 119/2012 i 116/2013.

⁴⁰³ The Free Dictionary by Farlex, definicija pojma *Model* preuzeta je sa sajta www.thefreedictionary.com, (pristupljeno 25. decembra 2015.).

Na osnovu stanja iz prakse u model se uključuju zahtevi uočeni i usmereni ka poboljšanju pozitivnih aktivnosti i eliminisanju nedostataka. Istraživanje je dovelo do uočavanja kritičnih tačkaka u radu interne revizije javnih preduzeća, a to su:

1. Problem pune nezavisnost,
2. Praćenje adekvatne osposobljenost i popunjenost,
3. Pitanje profesionalne nezavisnosti kroz finansijsku nezavisnost i
4. Problem efikasnog rezultata.

U postavci kritičnih tačkaka postojećih modela interne revizije posmatranih javnih preduzeća, najteži deo je bio uočiti, potvrditi i prihvatiti da su to ključni nedostaci. Upravo, samo uočavanje i prihvatanje nedostataka daje podlogu za rešenje kritičnih tačkaka kroz korekcije, koje čine dopune u okviru modela i to radi postizanja:

1. Pune nezavisnost u cilju objektivnosti i profesionalizma,
2. Adekvatne osposobljenost i popunjenost radi kompetitivnosti, efektivnosti i ekonomičnosti,
3. Finansijsku nezavisnost radi profesionalne nezavisnosti, pravičnosti i ekonomičnosti i
4. Postizanje efikasnog rezultata.

Ovo su ciljevi i zadaci koji se uključuju u model interne revizije javnog preduzeća. Model se dopunjavanja i svaka dopuna i izmena menja njegovu strukturu sa ciljem dobijanja kvalitetnih informacija za upravljanje i odlučivanje. Svaka pojedinačna korekcija ukazuju na nov model, u nizu njih je bezbroj modela, odnosno to su simulacije modela interne revizije zasnovana je na bazičnim modelima iz prakse javnih preduzeća. Rezultati prakse ukazuju i pokazuju da je potreban uvek adekvatan obim i kvalitet informacija, da se organizaciono interna revizija pozicionira tako da uvek deluje efikasno, profesionalno i potpuno nezavisno i da dođe do istinitih saznanja kako bi na iste delovala na odgovarajući način. Ovo su osnovni zahtevi kojima treba dati odgovarajući način funkcionisanja.

Definisanje modela interne revizije u javnim preduzećima sprovedeno je kroz sledeće korake istraživačkog procesa uspostavljanja korigovanog ili novog modela interne revizije u javnom preduzeću. U ovom postupku postoje četiri osnovna koraka koja su kroz istraživanje dovela do definisanja sledećih delova postavljenog modela interne revizije u javnim preduzećima sa aspekta:

1. Nezavisnosti,
2. Adekvatne osposobljenosti i popunjenosti,
3. Finansijske nezavisnosti i
4. Zadovoljenja opštih interesa u funkciji korporativnog upravljanja.

5.1 Definicija modela interne revizije u javnim preduzećima sa aspekta nezavisnosti

Institut internih revizora definisao je i tumači standarde koji treba da se primenjuju pri organizaciji i radu interne revizije u nekoj organizaciji, pa samim tim primenjivi su i sa aspekta javnih preduzeća. Između ostalog, a kao ključni, definisani su i standardi: 1100 – Nezavisnost i objektivnost i 1110 – Organizaciona nezavisnost⁴⁰⁴. Istraživanja su radi poboljšanja modela gde nosioci interne revizije u javnim preduzećima teže da postignu nezavisnost i objektivnost i organizacionu nezavisnost. U osnovi:

Nezavisnost i objektivnost, jer interna revizija podrazumeva da mora da bude nezavisna, a interni revizori objektivni u obavljanju svojih poslova. Izvršni rukovodilac revizije mora imati direktan i neograničen pristup višem rukovodstvu i odboru. Pretnja nezavisnosti mora biti kontrolisana na način da nisu učinjeni nikakvi ustupci kada je u pitanju kvalitet. Objektivnost zahteva da interni revizori ne podređuju svoje mišljenje o pitanjima revizije mišljenju drugih.

Organizaciona nezavisnost, po proceduri izvršni rukovodilac revizije mora da izveštava nivo rukovodstva u organizaciji koji internoj reviziji omogućava da ispuni svoje obaveze. Izvršni rukovodilac revizije mora, bar jednom godišnje, da potvrdi odboru organizacionu nezavisnost interne revizije. Funkcija interne revizije mora biti slobodna od uticaja drugih kod određivanja delokruga revizije, izvršenja posla i saopštavanja rezultata. Organizaciona nezavisnost, takođe, onemogućuje da organizacija koja je predmet revizije (javno preduzeće) vrši uticaj na unutrašnju strukturu i na profesionalnu karijeru revizora koji su zaposleni u internoj reviziji. Obezbeđena organizaciona nezavisnost, preduslov je postojanja funkcionalne nezavisnosti. To za internu reviziju znači da je nezavisna u pravljenju planova revizije i nacрта izveštaja, odnosno, da bilo koji organ javnog preduzeća nije u prilici da onemogući sprovođenje bilo koje revizije.

Priroda interne revizije i njena uloga pružanja nepristrasnih i tačnih informacije o korišćenju javnih resursa, zahteva da se aktivnost interne revizije obavlja bez ograničenja - bez mešanja ili pritisaka iz organizacije koja je predmet revizije ili iz oblasti koja je predmet revizije⁴⁰⁵.

⁴⁰⁴ IIA, https://global.theiia.org/translations/PublicDocuments/Standards_2011_Bosnian.pdf, (pristupljeno 15. decembra 2015.) i UIRS, *Standardi IIA*, www.uirs.rs, (pristupljeno 15. marta 2015.).

⁴⁰⁵ INTOSAI, *Internal Audit Independence in the Public Sector*, INTOSAI General secretariat, Beč, Austrija, strana 4, www.intosai.org, (pristupljeno 11. novembra 2015.).

Sagledavanjem dva ključna standarda Instituta internih revizora, a potvrđeno iskustveno i kroz prethodno obavljene analize, proizilazi model čija primena obezbeđuje nezavisnost. Radi se o formiranju novog organizacionog dela koji se zove Jedinica za internu reviziju javnih preduzeća (u daljem tekstu Jedinica). Jedinica predstavlja nezavisnu organizacionu celinu, organizovanu pod Centralnom jedinicom za harmonizaciju, zadužena za poslove interne revizije Javnih preduzeća ili u drugoj opciji izvan Centralne jedinice za harmonizaciju ili kao posebna Agencija interne revizije javnih preduzeća u okviru Ministarstva finansija.

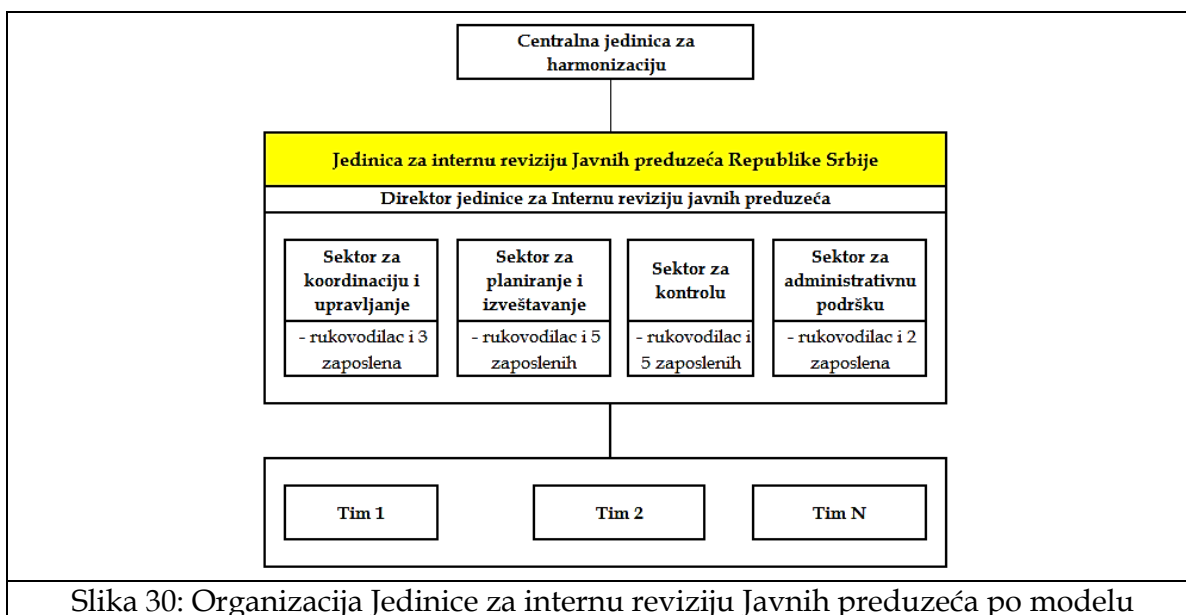
Jedinica je organizovana na način da obuhvata dve interne celina, funkcionalno povezane, a to su:

1. Upravni deo jedinice za internu reviziju javnih preduzeća, u funkciji upravljanja i kontrole i
2. Timovi Jedinice za funkciju interne revizije u javnom preduzeću, u funkciji planiranja aktivnosti, sprovođenja revizija i izveštavanje po modelu.

Pod Centralnom jedinicom za harmonizaciju, bila bi formirana Jedinica za internu reviziju Javnih preduzeća Republike Srbije. Jedinica bi imala upravni i operativni deo. Upravni deo Jedinice vodio bi Direktor sa mandatom od pet godina i u sklopu upravnog dela organizaciono formirani⁴⁰⁶ su sektori za:

1. Koordinaciju i upravljanje (rukovodilac i 3 zaposlena);
2. Planiranje i izveštavanje (rukovodilac i 5 zaposlenih);
3. Kontrolu (rukovodilac i 5 zaposlenih) i
4. Administrativnu podršku (rukovodilac i 2 zaposlena).

⁴⁰⁶ Organizacija upravnog dela treba da obezbedi koordinaciju i upravljanje, planiranje i izveštavanje, kontrolu i administrativnu podršku timovima interne revizije. U nastojanju da se obezbedi njena funkcionalnost, modeliran je broj zaposlenih po pojedinim sektorima. Ovim modelom se ne narušava sistem postojeće interne kontrole u javnom sektoru, već se isti inapređuje i ojačava – prim. aut.



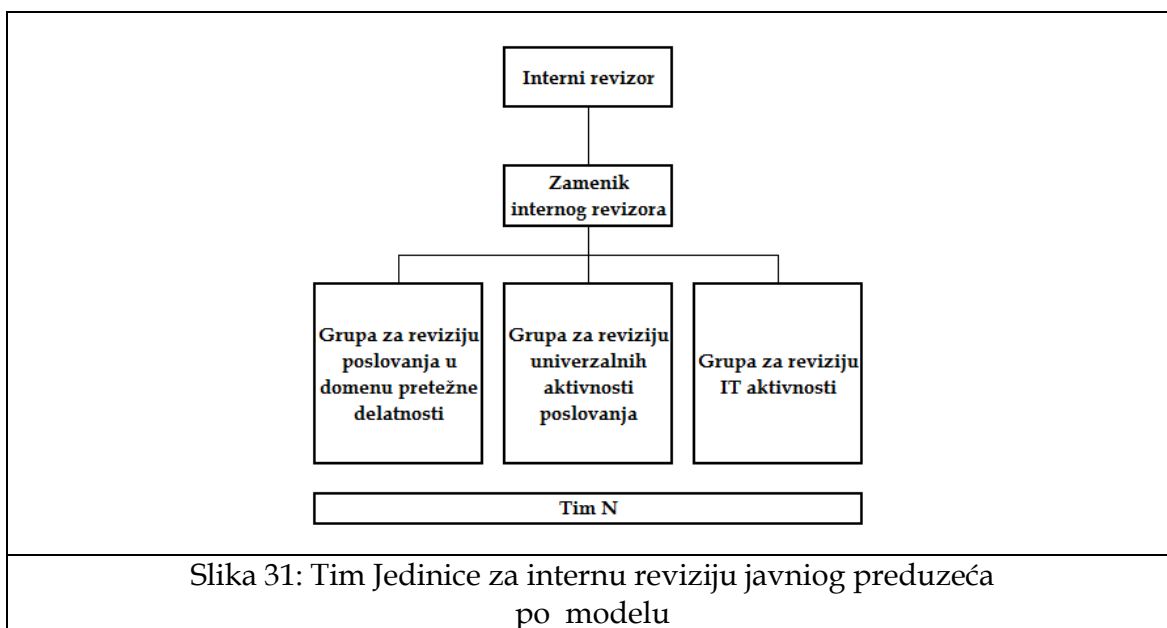
Slika 30: Organizacija Jedinice za internu reviziju Javnih preduzeća po modelu

Izvor: Samostalan rad autora.

Operativni deo se sastoji od Timova koji su dovoljno popunjenih osposobljenim kadrom, adekvatnim i kompetentnim, od kojih bi svaki Tim bio zadužen za jedno Javno preduzeće. Timom rukovodi Interni revizor sa mandatom od pet godina. Njegov zamenik bio bi postavljen na pola njegovog mandata, a to znači da im mandati nisu vremenski “neusaglašeni”, da se menjaju, a zadržavaju profesionalnost i nezavisnost. Timovi u svom sastavu imaju sledeće grupe:

1. Za reviziju poslovanja u domenu pretežne delatnosti Javnog preduzeća (distribucija struje, trgovina oružjem, distribucija gasa...);
2. Za reviziju univerzalnih aktivnosti poslovanja (finansije, pravni poslovi, javne nabavke...);
3. Za reviziju IT aktivnosti javnih preduzeća.

Zavisno od veličine Javnog preduzeća, grupe mogu da imaju rukovodioce grupe (ukoliko grupa ima više od 3 revizora). Članovi grupe se rotiraju jednom u 3 godine između Timova, po unapred pripremljenom planu rotacije i unapred sprovedenim obukama.



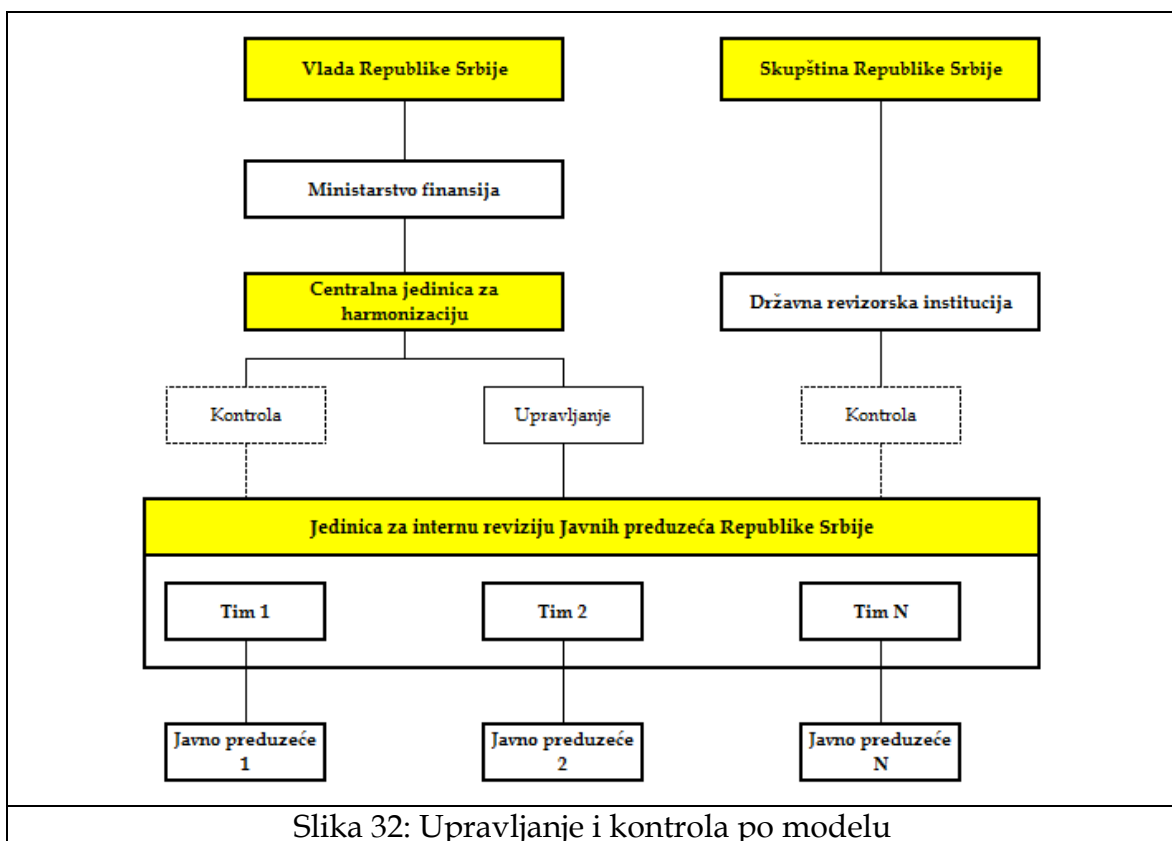
Izvor: Samostalan rad autora.

Upravljanje Jedinicom je povereno Centralnoj jedinici za harmonizaciju. Postupak kontrole Jedinice je dvostepen, sa jedne strane po službenoj dužnosti Jedinica je kontrolisana od strane Centralne jedinice za harmonizaciju, a sa druge strane je kontrolisana od strane Državne revizorske institucije.

Centralna jedinica za harmonizaciju kontroliše tekuće poslovne aktivnosti i ispunjenje definisanih planova revizije, prikupljanje i analizu izveštaja Timova, primenu metodologije interne revizije i ispunjenje datih preporuka. Državna revizorska institucija kontroliše način trošenja dotiranih i dodeljenih sredstava.

Organizacija aktivnosti interne revizije postavljena je na način koji obezbeđuje saradnju sa rukovodstvom i zaposlenima subjekta revizije, pri čemu interni revizori imaju slobodan, neograničen pristup svim funkcijama, evidencijama, imovini, dokumentaciji i zaposlenima - uključujući i one zadužene za upravljanje ⁴⁰⁷. Prema modelu interne revizije Jedinice, data je šema organizacije aktivnosti interne revizije na sledećoj slici.

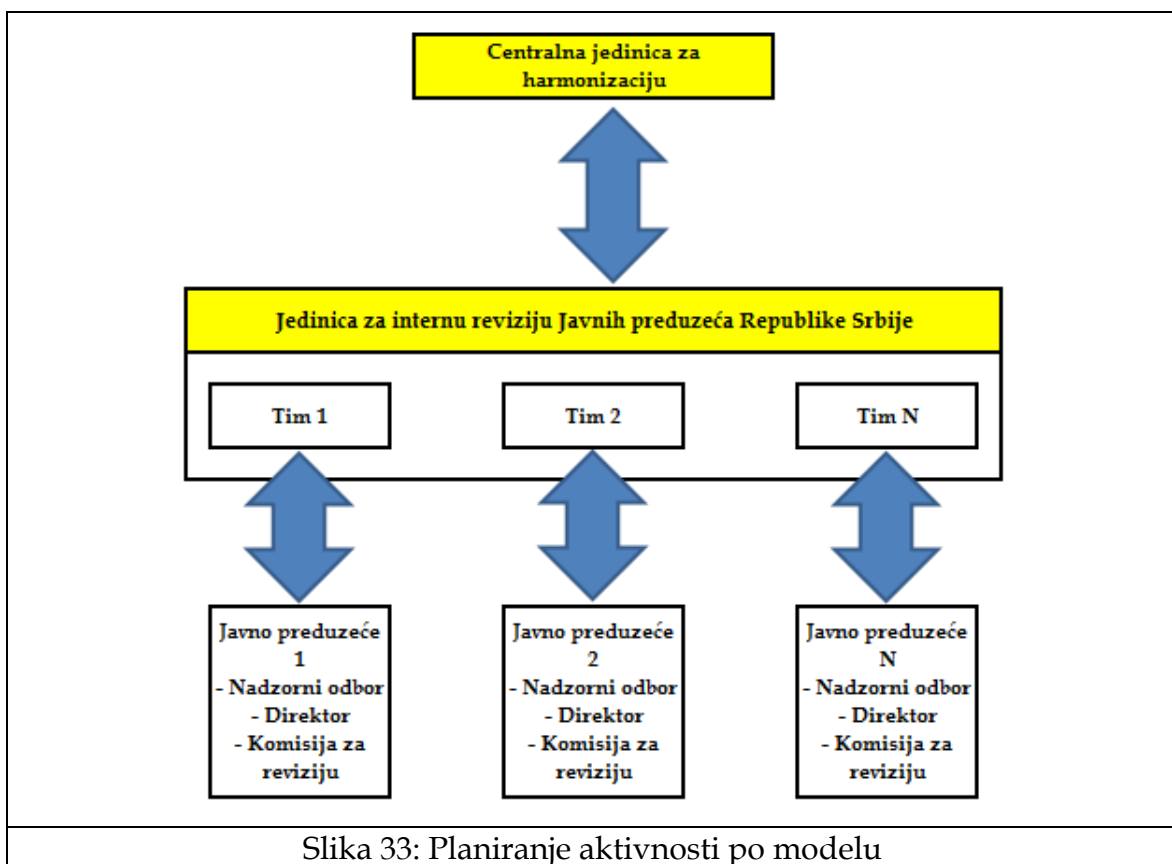
⁴⁰⁷ INTOSAI, *Internal Audit Independence in the Public Sector*, INTOSAI General secretariat, Beč, Austrija, strana 6, www.intosai.org, (pristupljeno 11. novembra 2015.).



Izvor: Samostalan rad autora.

Proces planiranja aktivnosti Timova, odnosno planiranje revizija radi se u skladu sa procenom rizika, a rizici su ocenjivani od strane Timova i u saradnji sa rukovodstvima i nadležnim organima Javnih preduzeća. Konačnu reč o predloženim planovima (planovima predloženim od strane Timova), daje Centralna jedinica za harmonizaciju. Planovi postaju sastavni deo programa poslovanja javnih preduzeća, a programe poslovanja usvaja Vlada Republike Srbije. Ovo je potpun i kontrolisan postupak planiranja, koji obuhvata praćenje ostvarenja plana, te kao takav on dobija posebni značaj i kod rukovodilaca i nadležnih organa javnih preduzeća.

Istovremeno, planovi predviđaju i obavezan deo vremena za vanredne revizije na inicijativu Internog revizora i revizije na predlog rukovodstva Javnih preduzeća.

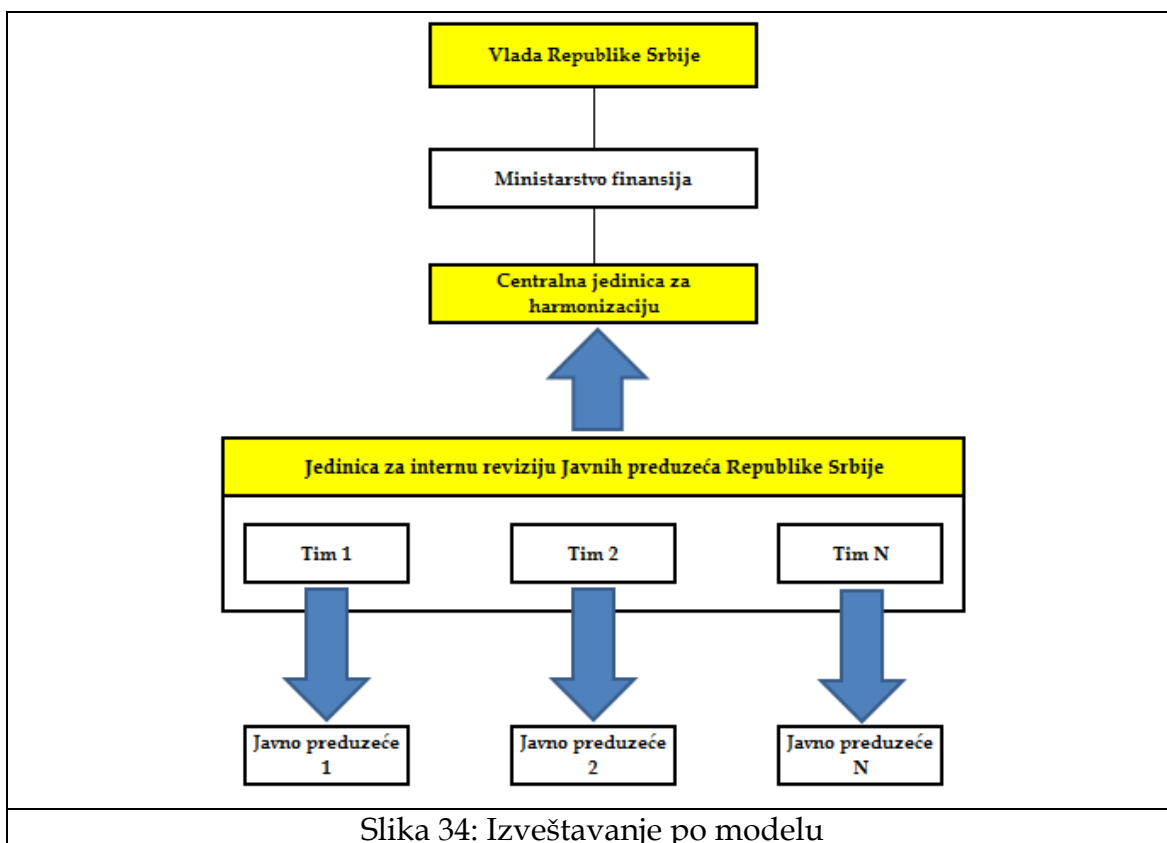


Izvor: Samostalan rad autora.

Poštujući usvojene planove revizije, nakon sprovedenih revizija u skladu sa definisanom metodologijom, Timovi sačinjavaju nacрте izveštaja. Nacrti su usaglašeni sa revidiranim delovima javnih preduzeća, ako pretpostavimo da usaglašavanje ne bi bilo moguće, tada se predviđa da Interni revizor Tima ima diskreciono pravo da da primedbe i preporuke ili da ih izostavi ukoliko stekne uverenje da preporuke nisu na mestu.

Izveštaje o izvršenim revizijama, zajedno sa preporukama, Timovi dostavljaju i Centralnoj jedinici za harmonizaciju i nadležnim organima javnog preduzeća (Nadzorni odbor, Direktor, Komisija za reviziju, revidirani rukovodioci). Potom, tromesečno Direktor i revidirani rukovodioci, posredstvom Tima za internu reviziju, dostavljaju izveštaj o primeni preporuka Centralnoj jedinici za harmonizaciju. Izveštavanje kao proces, mora omogućiti internoj reviziji da ispuni svoje ciljeve⁴⁰⁸. U narednoj slici dat je prikaz izveštavanja Jedinice interne revizije javnog preduzeća:

⁴⁰⁸ INTOSAI, *Internal Audit Independence in the Public Sector*, INTOSAI General secretariat, Beč, Austrija, strana 7, www.intosai.org, (pristupljeno 11. novembra 2015.)



Izvor: Samostalan rad autora.

U svom radu, odnosno u postupku izvršenja revizije, Timovi poštuju propisane smernice⁴⁰⁹ i standarde interne revizije. Usled toga propisani postupci i aktivnosti u radu Timova unapred su poznati i nema potrebe da se ovde posebno navode.

5.1.1 Elementi pune nezavisnosti modela interne revizije u javnim preduzećima

Predloženi model interne revizije u javnim preduzećima sa aspekta nezavisnosti znatno unapređuje postojeći stepen ostvarene nezavisnosti. Funkcija interne revizije dobija na značaju, a permanentni monitoring u radu javnih preduzeća, dovodi do unapređenja ekonomičnosti i efikasnosti njihovog poslovanja. Princip nezavisnosti je ispunjen, kada su u najvećoj meri postignuti rezultati u sledećim elementima postavljenog modela:

1. Interna revizija javnog preduzeća ne učestvuje operativno u poslovima koji su predmet revizije;
2. Interna revizija javnog preduzeća može obavljati svoje postupke na svoju inicijativu u svim delovima javnog preduzeća;

⁴⁰⁹ UIRS, *Zbirka – Smernice interne revizije MOPP – Stanovišta – Modeli*, Udruženje internih revizora Srbije, Beograd - Srbija, 2015. godine.

3. Interna revizija javnog preduzeća može obavljati svoje postupke na svoju inicijativu po svim aktivnostima javnog preduzeća;
4. Interna revizija, kada je to potrebno, ima pun pristup svim relevantnim i neophodnim podacima i dokumentima;
5. O svom radu, interna revizija javnog preduzeća slobodno izveštava;
6. Šef Tima interne revizije ima direktnu komunikaciju sa rukovodstvom javnog preduzeća i sa svojim nadređenim;
7. Članovi Tima interne revizije nemaju porodične i druge odnose sa rukovodstvom javnog preduzeća;
8. Članovi Tima interne revizije nemaju sukob interesa sa javnim preduzećem;
9. Ocena rizika za potrebe planiranja, obavlja se sa rukovodstvom i organima javnog preduzeća (Nadzorni odbor, Direktor, Komisija za reviziju i rukovodstvo)
10. Ocena rada i provera Timova interne revizije javnih preduzeća u nadležnosti je Centralne jedinice za harmonizaciju i Državne revizorske institucije.

Jedinica ispunjava punu nezavisnost kada zadovolji svih deset elemenata nezavisnosti. Tome se mora težiti jer u suprotnom nema potpune nezavisnosti koja omogućava profesionalizam u radu interne revizije. Samo svi prethodno navedeni elementi nezavisnosti po našoj oceni obezbeđuju adekvatan nivo objektivnog funkcionisanja nosioca revizije.

5.2 Definisanje modela interne revizije u javnim preduzećima sa aspekta adekvatne osposobljenosti i popunjenosti

Postavka modela zasnovana je na primeni Standarda 2030 – Upravljanje resursima, definisanog od strane Instituta internih revizora. On navodi da Interna revizija mora biti bazirana na preduslovu da su njeni resursi odgovarajući, dovoljni i da se efikasno i efektivno koriste na ostvarenju odobrenog plana⁴¹⁰.

Pod terminom odgovarajući smatra se skup znanja, veština i drugih sposobnosti neophodnih za realizaciju plana (ili drugačije rečeno osposobljenost).

Termin dovoljno odnosi se na kvantitet resursa neophodnih za realizaciju plana.

Termin odgovarajući odnosi se na osposobljenost interne revizije i internih revizora (znanjem veštinama i sposobnostima), a termin dovoljno se odnosi na popunjenost interne revizije (ljudima, opremom, prostorom, vremenom i novcem).

⁴¹⁰ IIA, https://global.theiia.org/translations/PublicDocuments/Standards_2011_Bosnian.pdf, (pristupljeno 15. decembra 2015.) i UIRS, *Standardi IIA*, www.uirs.rs, (pristupljeno 15. marta 2015.)

U formiranoj Jedinici podrazumeva se da su zadovoljeni uslovi odgovarajući i sa aspekta dovoljnosti ljudskih resursa.

Resursi se efektivno koriste onda kada se koriste na način kojim se optimizuje ostvarenje odobrenog plana. Samo odgovarajuća i dovoljna interna revizija može obavljati različite poslove. Različiti tipovi revizija koriste se u cilju postizanja različitih ciljeva⁴¹¹ koji su prethodno detaljno opisani u radu. Na primer:

- ✓ U operativnoj reviziji je to sistematičan pregled i ocena organizacionih delova uz određivanje koji od njih je funkcionalno efektivan i efikasan, koji od njih postiže postavljene ciljeve preduzeća i koji od njih adekvatno koristi raspoložive resurse (revizije sredstava, kadrova, imovine, opreme, materijala, informacija i intelektualne svojine).
- ✓ U programskoj reviziji to je ocena ostvarenja ciljeva, odnosno odgovor na pitanje da li će postavljeni ciljevi i očekivanja biti ostvareni i da li se može uključiti ispitivanje alternativa za ostvarenje ciljeva i smanjenje troškova.
- ✓ Kod revizije prevara istražuje se da li u preduzeću postoji neadekvatno korišćenje sredstava, manipulacija sa istim i greške u informacijama ili nelegalne aktivnosti.
- ✓ Kada je u pitanju revizija etičnosti poslovne prakse – ista se sprovodi kao provera da li se organizacija, rukovodstvo i zaposleni pridržavaju etičkog kodeksa, politika i standarda etičke prakse (politike nabavke, konflikti interesa, primanje poklona,...).
- ✓ U postupku revizije usaglašenosti poslovanja sve se postavlja u skladu sa regulatornim aktima – utvrđivanje da li su postojeće aktivnost sprovode ili ne u skladu sa pozitivnim zakonskim propisima.
- ✓ Kada se sprovodi pregled razvoja sistema i životnog ciklusa – posmatranje razvoj sistema i životnog ciklusa informacionog sistema obavlja se u saradnji sa osobama koje implementiraju novi informacioni sistem.⁴¹²
- ✓ Finansijska revizija predstavlja ispitivanje finansijskog planiranja i procesa izveštavanja, pouzdanosti i celovitosti finansijskog knjigovodstva i pripreme finansijskih izveštaja.

⁴¹¹ Reference for Business, www.referenceforbusiness.com, (pristupljeno 12. januara 2010.).

⁴¹² Bogićević M., *Monitoring – komponenta sistema internih kontrola*, Bilten Udruženja internih revizora Srbije, broj 2., 2008. godine, strana 6 – 11., <http://uirs.rs>.

- ✓ Planiranje u internoj reviziji kao preduslov ima razumevanje organizacije, strateškog plana preduzeća i razumevanje toga kako se on sprovodi. Planiranje je bazirano na potrebi pokrića područja sa najvećim rizicima.

Osposobljenost, na direktan način utiče na kvalitet aktivnosti revizije, a samim tim i na predviđene aktivnosti Jedinice za internu reviziju javnih preduzeća i njenih Timova. Zbog specifičnosti dodeljene uloge, pored znanja i veština uobičajenih za rad revizora, interni revizori zaposleni u Jedinici, moraju imati i specifična znanja vezana za rad javnih preduzeća.

Znanja i sposobnosti zaposleni u Jedinici stiču se redovnim školovanjem, sticanjem profesionalnim iskustva – rada uz kontinuiranim usavršavanjem organizovanim od strane Centralne jedinice za harmonizaciju i uz lično usavršavanje. Adekvatnost popunjenosti se pre svega odnosi na popunjenost brojem ljudi i popunjenost odgovarajućim materijalnim sredstvima. U Jedinici za internu reviziju javnih preduzeća, odnosno u njenom upravnom delu, bilo bi zaposleno 20 ljudi⁴¹³, a broj ljudi u Timovima po javnim preduzećima bio bi definisan po kriterijumima koji će naknadno biti objašnjeni.

Materijalna opremljenost, prema ovom modelu, podrazumeva obezbeđivanje adekvatnog prostora za Upravni deo Jedinice. Timovi bi fizički bili smešteni u javnim preduzećima. Takođe, neophodno je obezbediti računare, telefone i potrošni materijal za zaposlene u Upravnom delu jedinice. Računare, telefone i potrošni materijal za članove Timova direktno bi obezbeđivala Javna preduzeća.

5.2.1 Elementi modela interne revizije u javnim preduzećima pri adekvatnoj osposobljenosti

Interni revizori primenjuju znanja, veštine i iskustvo potrebno za obavljanje usluga unutrašnje revizije⁴¹⁴. Kompetentnost internih revizora, definisana u Etičkom kodeksu, podrazumeva da se interni revizori angažuju samo u onim uslugama za koje imaju potrebna znanja, veštine i iskustvo. Oni treba da obavljaju usluge interne revizije u skladu sa Međunarodnim standardima za profesionalnu praksu interne revizije i dužni su da stalno poboljšavaju svoju stručnost, efikasnost i kvalitet svojih usluga⁴¹⁵. Posedovanje određenih sposobnosti, ključno je za obavljanje određenih zadataka⁴¹⁶. Zaposleni u Jedinici za internu reviziju javnih

⁴¹³ Broj ljudi određen je na osnovu predložene organizacije i strukture upravnog dela (slika 30), pri čemu se nastojala obezbediti funkcionalnost i efikasnost modela – prim. aut.

⁴¹⁴ IIA, *Code of Ethics*, The Institute of Internal Auditors, <https://na.theiia.org>, 2009. godine, strana 1.

⁴¹⁵ IIA, *Code of Ethics*, The Institute of Internal Auditors, <https://na.theiia.org>, 2009. godine, strana 2.

⁴¹⁶ Bailey J.A., *Core Competencies for Today's Internal Auditor*, IIA Research Foundation, Altamonte Springs, Florida, 2010. godine, strana 21.

preduzeća moraju da imaju sledeća znanja i sposobnosti za adekvatno i efikasno sprovođenje aktivnosti interne revizije:

1. Opšta znanja i sposobnosti (komunikacija, identifikacija problema, organizacione sposobnosti, računovodstvena znanja, zakonska regulativa, poslovanje uopšte, ...);
2. Profesionalna znanja (o reviziji, standardima, etici, upravljanju, organizaciji sistema, finansijama, upravljačkom računovodstvu, ...);
3. Tehničke veštine (razumevanje posla, analiza rizika, analiza procesa, obrada baza podataka, pregovaračke veštine, finansijsku analizu, ...);
4. Međunarodne standarde interne revizije,
5. Revizorske alate i tehnike (planiranje revizije na bazi rizika, uzorkovanje, kompjuterske revizorske tehnike, ...);
6. Veštine ponašanja (poverljivost, objektivnost, komunikativnost, pravednost, etičnost, razvijen timski duh...) i
7. Specifična znanja o poslovanju pojedinih javnih preduzeća.

Adekvatna osposobljenost je postignuta, kada su obezbeđena prethodno opisana znanja i veštine i kada zaposleni u internoj reviziji ostvare modelom definisane elemente kao neophodne uslove za rad⁴¹⁷. Pri sastavljanju Jedinice sa aspekta adekvatne osposobljenosti navedena znanja i sposobnosti su osnov ispunjenja zahteva efikasnog sprovođenja aktivnosti interne revizije. Pri tome adekvatnost podrazumeva i ispunjenje opštih uslova za zapošljavanje.

5.2.2 Elementi modela interne revizije pri adekvatnoj popunjenosti

Utvrđivanje dovoljnog broja zaposlenih u Jedinici za internu reviziju javnih preduzeća, jedno je od ključnih pitanja. Podsetimo da Jedinica ima dva dela, prvi deo se odnosi na Upravu i planirano je zapošljavanje dvadeset ljudi. Tu je planiran direktor Jedinice, u Sektor za koordinaciju i upravljanje planiran je rukovodilac i tri

⁴¹⁷ Elementi modela za adekvatnu osposobljenost nosioca revizije su da:

1. Zaposleni u Jedinici interne revizije javnih preduzeća imaju minimum fakultetsku diplomu;
2. Zaposleni na rukovodećim mestima u Jedinici, imaju radno iskustvo iz polja revizije ne manje od 3 godine;
3. Zaposleni u Jedinici interne revizije javnih preduzeća godišnje najmanje jedan put prolaze odgovarajući sistem obuke u cilju sticanja određenih znanja i sposobnosti;
4. Zaposleni u Jedinici interne revizije javnih preduzeća imaju specifične i dodatne obuke kojima se upoznaju sa radom pojedinih javnih preduzeća globalno ili detaljno (ukoliko se upućuju u Tim određenog javnog preduzeća);
5. Zaposleni u Jedinici interne revizije javnih preduzeća nemaju politički angažman;
6. Svake godine se vrši testiranje postojećih znanja i veština, a rezultati se koriste u planiranju obuka usavršavanja za narednu godinu;
7. Zaposleni samostalno usavršavaju svoja znanja i veštine u cilju profesionalnog napredovanja.

zaposlena, u Sektoru za planiranje i izveštavanje je rukovodilac i pet zaposlenih, u Sektoru kontrole je rukovodilac i pet zaposlenih i u Sektor za administrativnu podršku planiran je rukovodilac i dva zaposlena.

Ovim modelom ostvarena je dovoljnost, odnosno popunjenost Timova interne revizije adekvatnim brojem ljudi. Predmet posebne analize je odnos zaposlenih u reviziji u odnosu na ukupan broj zaposlenih u javnim preduzećima. Interna revizija u organizaciji ima do 1% zaposlenih, ne preko. Pojedine studije, koje su bile dostupne, predlažu da u odnosu na broj zaposlenih, broj ljudi u internoj reviziji čini 0,223%⁴¹⁸

Tabela 27: Broj zaposlenih po granama u SAD

Opis	Delatnost						
	Zdravs. Zaštita	Proizv.	Malop.	Usluge	Trans.	Ostalo	Ukupno
Broj zaposlenih u IR uključujući Internog revizora	6,68	32,43	10,82	13,58	19,60	11,75	18,65
Broj zaposlenih u IR na 1.000 zaposlenih	0,91	2,24	0,50	1,25	0,73	3,50	2,23
U %	0,091	0,224	0,050	0,125	0,073	0,350	0,223

Izvor: Podaci preuzeti iz Effective Sizing of Internal Audit departments⁴¹⁹.

Ustaljeno mišljenje da interna revizija ima 1% od broja zaposlenih i zaključak studije po kome se broj zaposlenih kreće na nivou od 0,223% (Tabela 27) od broja zaposlenih, a uzimajući u obzir prethodno definisanu organizacionu strukturu Timova (Slika 31) i broj zaposlenih u 10 najvećih javnih preduzeća, doveli su do skale broja zaposlenih u Timovima javnih preduzeća:

1. Javna preuzeća do 1.000 zaposlenih – 1% od broja zaposlenih, ali ne manje od 3 niti više od 5 zaposlenih u Timu,
2. Javna preuzeća od 1.001 do 4.000 zaposlenih – 0,612% od broja zaposlenih (procenat je dobijen kao geometrijska sredina 1% i 0,223%) u Timu i
3. Javna preduzeća sa više od 4.000 zaposlenih – 0,223% od broja zaposlenih u Timu.

Prema kriterijumu i na bazi broja zaposlenih za 2014. godinu u javnim preduzećima (podaci preuzeti iz napomena uz finansijske izveštaje), sačinjena je kalkulacija broja zaposlenih u Timovima interne revizije po javnim preduzećima:

⁴¹⁸ Anderson U., Christ M., Johnstone K., Rittenberg L., *Effective Sizing of Internal Audit departments*, IIA Research Fondation, Altamonte Springs, Florida, 2010. godine, strana 51.

⁴¹⁹ Isto.

Tabela 28: Kalkulacija broja zaposlenih po Timovima u javnim preduzećima

R.Br.	Javno preduzeće	Broj zaposlenih 2014 ⁴²⁰	Kriterijum za broj zaposlenih u Timovima	Broj zaposlenih po Timovima IR	Učešće u ukupnom broju zaposlenih u svim Timovima ⁴²¹ (%)
1.	Elektromreža Srbije	1.609	0,612%	10	5,77
2.	Elektroprivreda	32.140	0,223%	72	41,98
3.	Jugoimport SDPR	692	1% ali ne manje od 3 niti više od 5 zaposlenih	5	2,93
4.	PEU Resavica	4.021	0,223%	9	5,25
5.	Pošta Srbije	15.030	0,223%	34	19,63
6.	Putevi Srbije	1.315	0,612%	8	4,71
7.	Skijališta Srbije	145	1% ali ne manje od 3 niti više od 5 zaposlenih	3	1,76
8.	Službeni glasnik	403	1% ali ne manje od 3 niti više od 5 zaposlenih	4	2,36
9.	Srbijagas	1.179	0,612%	7	4,23
10.	Srbijašume	3.173	0,612%	19	11,37
	UKUPNO	59.707		171	100,00

Izvor: Samostalan rad autora.

Dolazi se do zaključka da Jedinica za internu reviziju javnih preduzeća zapošljava ukupno 191 čoveka što čini 0,32% od ukupnog broja zaposlenih (59.707) u deset javnih preduzeća, što je neznatno više od podatka objavljenog u studiji Effective Sizing of Internal Audit departments.

Zaposleni u upravnom delu Jedinice, biće primljeni po konkursima (20 ljudi). Istovremeno, zaposleni u Timovima biće zaposleni iz javnih preduzeća, po slobodnoj prijavi i nakon sprovedenog testiranja. Ukoliko se ne prijavi dovoljan broj ljudi iz javnih preduzeća za potrebe Timova, zaposleni će biti eksterno angažovani po konkursima.

Modelom je predviđeno da Jedinica sa aspekta adekvatnog obezbeđenja radnog prostora, na korišćenje dobije⁴²² ili obezbedi nekretninu na teritoriji grada. Time se

⁴²⁰ Agencija za privredne registre, *Napomene uz finansijske izveštaje (konolidovane i statutarne) za 2014. godinu*, www.apr.gov.rs, (pristupljeno 20. novembra 2015.).

⁴²¹ Učešće broja zaposlenih u timovima (Poslednja kolona tabele 27), naknadno će predstavljati ključ za raspodelu troškova Upravnog dela Jedinice – prim. aut.

⁴²² Republika Srbija na prostoru grada Beograda, na primer, poseduje adekvatne nekretnine, od kojih bi jednu mogla dati na trajno korišćenje Jedinici, a ta nekretnina ili njen deo (na primer sa amfiteatrom za obuku ljudi u Timovima) ne treba da bude veći od 500 kvadratnih metara.

rešava adekvatno obezbeđenje prostora za potrebe Upravnog dela jedinice. Timovi su zbog prirode aktivnosti smešteni u samim javnim preduzećima.

Oprema (nameštaj, računarska i telekomunikaciona oprema, kao i dva automobila) za dvadeset zaposlenih u upravnom delu jedinice radi ekonomičnog poslovanja, obezbeđuju javna preduzeća, inicijalnom jednokratnom uplatom sredstava Jedinici po naknadno opisanom ključu. Takođe, za njih su planirane mesečne potrebe, koje mesečno dotiraju javna preduzeća, u vidu potrošnog materijala i neophodnih sredstava za rad. U kalkulaciju je uključen i planski iznos režijskih troškova⁴²³. Nameštaj, računarsku opremu, telekomunikacionu opremu i potrošni materijal, neophodan za rad članova Timova direktno bi mesečno obezbeđivala Javna preduzeća.

Adekvatna popunjenost se postiže sa obezbeđenjem elemenata modela, a to znači da je Jedinica obezbedila:

- Prvo, zaposlene u upravnom delu Jedinice za internu reviziju javnih preduzeća, primaju se po konkursu. Zaposleni u Timovima Jedinice za internu reviziju javnih preduzeća, primaju se iz baze zaposlenih u javnim preduzećima ili eksterno. Pošlo se od postavke da su to zaposleni iz javnih preduzeća (uključujući i postojeće interne revizore), koji su zainteresovani za rad u Jedinici. Takođe, tržište rada u Srbiji pruža mogućnost izbora adekvatnog kadra za potrebe Jedinice - eksterno.
- Drugo, prostor, opremu i ostala stalna sredstva Država može da ustupi Jedinici na korišćenje ili Jedinica ih ona obezbeđuje samostalno. Ista inicijalno mogu obezbediti i Javna preduzeća – iz sopstvenog fundusa. Za potrošni materijal i režijske troškove neophodne za rad dvadeset zaposlenih u Upranom delu Jedinice, mesečno obezbeđju Javna preduzeća.
- Treće, pitanje bruto zarade zaposlenih obezbeđivalo bi se izdvajanjem u izvore posebne namene za internu reviziju javnog sektora. Ovo je jednostavan postupak i procedura koja dodatno ukazuje na nezavisnost po osnovu zarada. Kao takvo, važan je element etičkog, odnosa i pitanja nezavisnog obavljanja posla i obezbeđenja pune nezavisnosti.

Ocena ovog segmenta Jedinice potpuno je zaokružena i uređena kako sa aspekta funkcionisanja modela interne revizije, a posebno sa aspekta adekvatne popunjenosti i zadovoljenja sa ljudskim resursom po svim analiziranim segmentima.

Davanjem na upotrebu nekretnine, bili bi anulirani troškovi zakupa, koji nije isključen iz simulacije.
– prim. aut.

⁴²³ Nameštaj, računarsku opremu, telekomunikacionu opremu i potrošni materijal neophodan za rad članova Timova, direktno bi obezbeđivala Javna preduzeća – prim. aut.

5.2.3 Pozitivne i negativne implikacije adekvatne osposobljenosti i popunjenosti na model funkcionisanja interne revizije u javnim preduzećima

Pozitivne i negativne implikacije adekvatne osposobljenosti i popunjenosti na model funkcionisanja interne revizije u javnim preduzećima, mogu biti izazvane različitim činiocima. Oni mogu uticati na segmente modela i mogu biti različite prirode: politički, pravno-regulatorni, ekonomski i ostali. Iz značaja modela i iskustava iz profesije, analize položaja i nosioca revizije, proistekla je potreba utvrđivanja i grupisanja kako pozitivnih tako i negativnih implikacija na osposobljenost i popunjenost. Rezultati analize ukazuju na sledeće činioce i njihove implikacije:

Tabela 29: Činioci adekvatne osposobljenosti i popunjenosti

Činioci	Pozitivni	Negativni
Ekonomski	Rezultati rada interne revizije trebali bi dovesti do smanjenja troškova.	Pojaviće se dodatni troškovi koji će opteretiti rad javnih preduzeća
	Rezultati rada interne revizije trebali bi dovesti do povećanja prihoda.	Jedinica za internu reviziju javnih preduzeća, neće biti samostalno dohodovna organizacija.
	Dodatno bi se zaštitila imovina javnih preduzeća.	Jedinica za internu reviziju javnih preduzeća, neće biti samostalno dohodovna organizacija.
		Bila bi stvorena još jedna državna organizacija koju bi trebalo finansirati.
Pravno-regulatorni	Stvoren je dobar regulatorni okvir za rad interne revizije u javnim preduzećima, po postojećem sistemu.	Neophodno je usaglasiti postojeću zakonsku regulativu sa predloženim modelom.
	Izmena regulatornog okvira bila bi prilika za njegovo unapređenje.	Izmena regulatornog okvira, može biti dugotrajan proces.
	Bila bi pravno formirana posebna celina koja bi se bavila internom revizijom javnih preduzeća.	
Politički	Primenom modela bi se izbegao uticaj politizacije u radu interne revizije u javnim preduzećima.	Politizacija u javnim preduzećima, može se usprotiviti celokupnom predloženom modelu interne revizije.
	Za primenu modela bi bio neophodan minimalni politički konsenzus.	Politički konsenzus, pa i minimalni, u Srbiji je teško dostižan.
	Uticaj politike na rad javnih preduzeća bi indirektno bio smanjen.	Ne postoji politička opcija u Srbiji koja bi se odrekla svog političkog uticaja.
Ostali	Potrebne su češće obuke, zbog rotiranja.	Potrebne su češće obuke, zbog rotiranja.
	Rotiranje onemogućuje pojavu familijarnosti	Revizori mogu pokazati osvetoljubivost prema bivšim direktorima i rukovodiocima iz javnih preduzeća.
	Rotiranje zaposlenih i rokom definisani mandati, mogu dovesti do većeg zadovoljstva zaposlenih u Jedinici interne revizije.	Ima zaposlenih kojima rotiranje nije prihvatljivo. Vole miran i statičan posao

Izvor: Samostalan rad autora.

Posebno su analizirane pozitivne i negativne implikacije adekvatne osposobljenosti i popunjenosti, izazvane prethodno navedenim činiocima na model funkcionisanja interne revizije u javnim preduzećima, date su u tabeli 30.

Tabela 30: Pozitivne i negativne implikacije adekvatne osposobljenosti i popunjenosti

Implikacije	Pozitivne	Negativne
Osposobljenost	Interni revizori Timova angažovani su u onim uslugama za koje imaju potrebna znanja, veštine i iskustva.	Iziskuje permanentna ocenjivanja, testiranja i obuke zaposlenih u Jedinici za internu reviziju javnih preduzeća.
	Usluge interne revizije obavljaju u skladu sa Međunarodnim standardima za profesionalnu praksu interne revizije.	
	Stalno poboljšavaju svoju stručnost, efikasnost i kvalitet svojih usluga, kroz sistem permanentnog usavršavanja	
	Rotacije zaposlenih u Timovima, optimizuju zadovoljstvo zaposlenih i otklanjaju mogućnost uljuljivanja ili pojave familijarnosti.	Testiranja i obuke izazivaju dodatne troškove.
Popunjenost	Adekvatna popunjenost u ljudstvu, obezbeđuje dovoljan broj dovoljno kvalitetnih revizija u javnom preduzeću.	Povećava se globalno trošak zarada.
	Minimalno smanjenje nezaposlenosti	
	Popunjenost materijalnim sredstvima obezbeđuje efikasan rad revizora.	Iziskuje dodatne troškove i novčane odlive iz javnih preduzeća.

Izvor: Samostalan rad autora.

5.3 Definisanje modela interne revizije u javnim preduzećima sa aspekta finansijske nezavisnosti

Prema INTOSAI deklaraciji, važećoj do 1977. godine, revizor mora da poseduje organizacionu, funkcionalnu i finansijsku nezavisnost u odnosu na revidirane⁴²⁴. Organizaciona i funkcionalna nezavisnost opisane su u tački 5.1 i 5.2 ove disertacije, a finansijska nezavisnost trebalo bi da osigura da Jedinica za internu reviziju javnih preduzeća dobije svu dovoljnu i potrebnu finansijsku podršku da bi nesmetano radila.

Cilj svih oblika nezavisnosti je da se spreči svaki pokušaj kojim rukovodstvo javnih preduzeća može manipulirati radom interne revizije. Takođe, treba da se osigura nezavisnost interne revizije, stvaranjem adekvatne zakonske zaštite. Model je

⁴²⁴ Kurt G., *Uslovi za uspešnu reviziju: Izbegavanje preklapanja zaduženja između kontrolnih organa, saradnja sa Narodnom skupštinom*, strana 1, www.antikorupcija-savet.gov.rs, (pristupljeno 10. januara 2016.).

obezbedio finansijsku nezavisnost internih revizora u javnim preduzećima i pokriće troškova za rad Jedinice za internu reviziju javnih preduzeća u celosti (upravni deo i Timovi).

Pitanje finansijske nezavisnosti, jeste jedno od pitanja koje se analizira i pri razmatranju poglavlja 32 – Finansijski nadzor, tokom pristupanja Evropskoj uniji. Ovde se radi o finansijskoj nezavisnosti Državne revizorske institucije, ali analogno bi se isto pitanje moglo postaviti i za nezavisnost interne revizije u javnim preduzećima⁴²⁵. Model pokriva dva značajna pitanja, koja u najvećoj meri obezbeđuju finansijsku nezavisnost internih revizora u javnim preduzećima. Ovde se obezbeđuje finansijska nezavisnost kod nadoknade zarada zaposlenih u Jedinici (upravni deo i interni revizori u Timovima javnih preduzeća) i finansijska nezavisnost za pokriće troškova funkcionisanja, kako za upravni deo tako i za interne revizore u Timovima javnih preduzeća.

5.3.1 Finansijske nezavisnosti - zarade internih revizora u javnim preduzećima

Kontrola ličnih primanja, predstavlja jednu od glavnih poluga uticaja koju rukovodstva Javnih preduzeća imaju u pogledu svojih zaposlenih. U postojećem modelu u kome figurira interna revizija, direktori javnih preduzeća direktno kontrolišu i lična primanja revizora.

⁴²⁵ EU Crna Gora - "Kad je riječ o finansijskoj nezavisnosti, Zakonom o DRI propisano je da će DRI dostaviti svoj nacrt budžeta direktno Skupštini. Međutim, finansijska nezavisnost DRI je ograničena u praksi zato što Ministarstvo finansija, koje dobija predloženi nacrt budžeta o-d Skupštine, ima mogućnost da direktno prilagodi budžet DRI. Crna Gora je potvrdila da su predložene izmjene i dopune Zakona o DRI usmjerene na postizanje njene potpune finansijske nezavisnosti." Izvještaj o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva Crne Gore Poglavlje 32 – Finansijski nadzor (sa sastanka komisije održanog 19. juna 2013. godine), strana 4, www.eu.me, (pristupljeno 1. decembra 2015.).

Tabela 31: Kalkulacija mesečnih troškova bruto zarada po zaposlenom u javnim preduzećima u 2014. godini u 000 RSD

Javno preduzeće	Broj zaposlenih 2014 ⁴²⁶	Troškovi zarada javnih preduzeća tokom 2014. godine ⁴²⁷			Mesečni bruto troškovi zarada po zaposlenom
		Bruto zarada	Porezi i doprinosi na teret poslodavca	Ukupno godišnji troškovi zarada	
JP Elektromreža Srbije	1.609	2.145.882	421.658	2.567.540	133
JP Elektroprivreda	32.140	43.165.540	9.443.320	52.608.860	136
JP Jugimport SDPR	692	782.671	127.789	910.460	110
JP PEU Resavica	4.021	3.519.466	857.977	4.377.443	91
JP Pošta Srbije	15.030	11.219.992	2.008.860	13.228.852	73
JP Putevi Srbije	1.315	1.146.787	202.290	1.349.077	85
JP Skijališta Srbije	145	183.465	27.926	211.391	121
JP Službeni glasnik	403	421.546	75.819	497.365	103
JP Srbijagas	1.179	1.481.750	265.329	1.747.079	123
JP Srbijašume	3.173	2.198.091	391.929	2.590.020	68
UKUPNO	59.707	66.265.190	13.822.897	80.088.087	112

Izvor: Samostalan rad autora.

Fond bruto zarada koje se godišnje isplaćuju zaposlenima u posmatranih 10 javnih preduzeća je na nivou od preko 80 milijardi dinara. Kalkulacija ukazuje da je prosečna bruto zarada na mesečnom nivou u visini od 112 hiljada dinara (najmanja u JP Srbijašume, a najveća u JP Elektroprivreda). Od toga, oko 60% predstavlja neto zaradu, a ostatak su porezi i doprinosi (67 hiljada dinara je neto zarada, a 45 hiljada se uplaćuje na ime poreza i doprinosa).

Dobijeni prosek zarade, prema ovom modelu, predstavlja i prosek primanja za sve zaposlene u Jedinici za internu reviziju javnih preduzeća, koji je korišćen u naknadnim kalkulacijama. Javna preduzeća, u skladu sa redefinisanim zakonom, mesečno izdvajaju i uplaćuju Jedinici, deo sredstava za isplatu zarada zaposlenih u Upravnom delu jedinice, i za zarade zaposlenih u Timovima (i zarade za zaposlene u Timovima bi isplaćivala Jedinica).

Fond zarada na ovakav način nije pod kontrolom direktora javnih preduzeća, a samim tim zaposleni u Jedinici stekli bi finansijsku nezavisnost. Uvažavajući činjenicu da se veliki deo zaposlenih već nalazi u javnim preduzećima (izuzimajući 20 zaposlenih u Upravnom delu jedinice), javna preduzeća suštinski ne bi generisala veće troškove po osnovu zarada. Ipak, zbog principa opreznosti, u naknadnim analizama će se troškovi zarada tumačiti kao novonastali troškovi.

⁴²⁶ Tabela 28. – prim aut.

⁴²⁷ Agencija za privredne registre, *Napomene uz finansijske izveštaje (konolidovane i statutarne)* za 2014. godinu, www.apr.gov.rs, (pristupljeno 20. novembra 2015.).

5.3.2 Pokriće troškova za funkcionisanja interne revizije kao organizacionog dela u javnim preduzećima

Pored izdvajanja za zarade zaposlenih u Jedinici, javna preduzeća su u obavezi da mesečno izdvajaju i sredstva za operativan rad kako zaposlenih u Timovima, tako i za zaposlene u Upravnom delu Jedinice. Mesečni operativni troškovi⁴²⁸ po zaposlenom, paušalno je utvrđen u visini od 200 EUR po zaposlenom iskazano u RSD. Preraspodela ovih troškova, a koji se odnose na zaposlene u Upravnom delu Jedinice, izvršena je korišćenjem ključa definisanog u Tabeli 28.

Tabela 32: Kalkulacija godišnjih operativnih troškova i troškova održavanja objekta dodeljenog na upotrebu Upravnom delu Jedinice U 000 RSD

R.b.	Javno preduzeće	Broj zaposlenih po Timovima IR	Mesečni operativni troškovi ⁴²⁹	Godišnji operativni trošak po JP	Mesečni troškovi održavanja dodeljenog objekta ⁴³⁰	Godišnji troškovi održavanja dodeljenog objekta po JP
1.	JP Elektromreža	10	240	3.152	176	2.111
2.	JP Elektroprivreda	72	1.749	22.939	1.280	15.366
3.	JP Jugoimport SDPR	5	122	1.600	89	1.072
4.	JP PEU Resavica	9	219	2.870	160	1.922
5.	JP Pošta Srbije	34	818	10.727	599	7.186
6.	JP Putevi Srbije	8	196	2.576	144	1.725
7.	JP Skijališta Srbije	3	73	960	54	643
8.	JP Službeni glasnik	4	98	1.290	72	864
9.	JP Srbijagas	7	176	2.309	129	1.547
10.	JP Srbijašume	19	47	6.215	347	4.163
	Upravni deo Jedinice	20	48			
	UKUPNO	171	4.653	54.639	3.050	36.600

Izvor: Samostalan rad autora.

Javna preduzeća izdvajaju i sredstva za održavanje prostora u kome bi bili smešteni članovi Upravnog dela jedinice. Troškovi održavanja poslovnog prostora odnose se na troškove održavanja prostora, grejanja, hlađenja, komunalija, faksa... Mesečni troškovi održavanja prostora, paušalno su utvrđeni u visini od 50 EUR po kvadratnom metru (500 kvadrata) iskazano u RSD. Preraspodela ovih troškova, a koji se odnose na zaposlene u Upravnom delu Jedinice, izvršena je korišćenjem ključa definisanog u Tabeli 28.

⁴²⁸ Operativni troškovi bi pokrivali troškove mobilnih telefona, papira, tonera... – prim. aut.

⁴²⁹ 200 EUR po zaposlenom (kurs 122 RSD za 1 EUR) – prim. aut.

⁴³⁰ 50 EUR po kvadratu (kurs 122 RSD za 1 EUR) – prim. aut.

Imajući u vidu da se deo zaposlenih već nalazi u javnim preduzećima (izuzimajući 20 zaposlenih u Upravnom delu Jedinice), javna preduzeća suštinski ne bi generisala veće operativne troškove. Dodatno su generisani operativni troškovi za 20 novozaposlenih i troškovi održavanja dodeljenog objekta. Zbog principa opreznosti, u naknadnim analizama svi ovi troškovi se posmatraju kao novonastali troškovi.

Pored izdvajanja koja predstavljaju troškove, javna preduzeća bi inicijalno izdvojila i sredstva za opremanje dodeljenog poslovnog prostora Upravnom delu Jedinice. Imajući u vidu da u tom poslovnom prostoru radi 20 zaposlenih, neophodno je opremiti njihov prostor i kupiti im sredstva za rad.

Tabela 33: Inicijalni izdaci za opremanje zaposlenih u Upravnom delu Jedinice u 000 EUR

R.b.	Opis	Količina	Jedinačna cena	Vrednost
1.	Stolica	20	0,1	2
2.	Sto	20	0,2	4
3.	Kompjuter	20	0,5	10
4.	Telefon	20	0,5	10
5.	Faks	2	0,2	0,4
6.	Automobil	2	12	24
7.	Štampač	5	0,2	1
8.	Ostalo			10
				61.4

Izvor: Samostalan rad autora.

Kalkulacija ukazuje da Javna preduzeća inicijalno dodatno moraju izdvojiti oko 60 hiljada EUR (ili oko 7,5 miliona RSD). Preraspodela ovih izdataka, u naknadnim analizama, izvršena je korišćenjem ključa definisanog u Tabeli 28.

5.3.3 Elementi modela interne revizije u javnim preduzećima sa aspekta finansijske nezavisnosti i pokrića troškova

Rešavanjem pitanja zarada zaposlenih u Jedinici za internu reviziju javnih preduzeća, i rašavanjem troškova njihovog operativnog poslovanja, stvaraju se uslovi za postojanje njihove finansijske nezavisnosti. Zakonskom regulativom, moguće je stvoriti okvir koji obezbeđuje nesmetano i pravovremeno obezbeđivanje sredstava, za nesmetano funkcionisanje Jedinice. Takođe, treba imati u vidu i da posmatrani model nije previše opteretio poslovanje javnih preduzeća, odnosno da ne generiše troškove koji su neprihvatljivi za javna preduzeća kao celinu.

Koristeći prethodno definisane parametre koji se tiču broja zaposlenih u Timovima, broja zaposlenih u Upravnom delu Jedinice, visinu prosečne bruto

zarade i način raspodele troškova zarada Upravnog dela Jedinice po javnim preduzećima, izvršena je kalkulacija ukupnih troškova zarada koji se isplaćuju zaposlenima u Jedinici 256 miliona RSD godišnje (oko 2 miliona EUR).

Tabela 34: Kalkulacija bruto troškova zarada za potrebe Jedinice u 000 RSD

R.b.	Javno preduzeće	Broj zaposl. po Timovima IR i u Jedinici	Bruto godišnji trošak za zaposl. u Timu ⁴³¹	Učešće u ukupnom broju zaposl. u Timovima ⁴³²	Dodatni godišnji trošak za zarade zaposl. u Upravnom delu Jedinice	Ukupan trošak za potrebe zarada Jedinice
1.	JP Elektromreža Srbije	10	13.234	5,77%	1.550	14.785
2.	JP Elektroprivreda	72	96.327	41,98%	11.285	107.613
3.	JP Jugoimport SDPR	5	6.720	2,93%	787	7.507
4.	JP PEU Resavica	9	12.051	5,25%	1.412	13.463
5.	JP Pošta Srbije	34	45.047	19,63%	5.277	50.324
6.	JP Putevi Srbije	8	10.816	4,71%	1.267	12.083
7.	JP Skijališta Srbije	3	4.032	1,76%	472	4.504
8.	JP Službeni glasnik	4	5.416	2,36%	635	6.051
9.	JP Srbijagas	7	9.698	4,23%	1.136	10.834
10.	JP Srbijašume	19	26.099	11,37%	3.058	29.156
	Upravni deo Jedinice	20	26.880			0
	UKUPNO	191	256.321		26.880	256.321

Izvor: Samostalan rad autora.

Na kraju sačinjen je i pregled ukupnih troškova, koji opterećuje poslovanje Javnih preduzeća svake godine. Takođe, u samom pregledu, paralelno je dat i inicijalni izdatak neophodan za opremanje Upravnog dela Jedinice. Ponovo, i ovde, podsećamo da se veliki deo ovih troškova već generiše u samim javnim preduzećima (izuzimajući troškove koje generiše 20 zaposlenih u Upravnom delu Jedinice), a uvažavajući bilansni princip opreznosti, u naknadnim analizama se svi ovi troškovi posmatraju kao novonastali troškovi.

⁴³¹ Uz prosečnu mesečnu bruto zaradu od 112 hiljada dinara – Tabela 30 – prim. aut.

⁴³² Ključ dobijen iz Tabele 28, korišćen za raspodelu zarada Upravnog dela Jedinice u godišnjem iznosu od 26.880 hiljada dinara, po javnim preduzećima – prim. aut.

Tabela 35: Ukupni troškovi po JP i inicijalni troškovi za opremanje zaposlenih u Upravnom delu Jedinice U 000 RSD

R.b.	Javno preduzeće	Ukupan trošak za potrebe zarada ⁴³³	Godišnji operativni i trošak ⁴³⁴	Godišnji troškovi održavanja dodeljenog objekta ⁴³⁵	Ukupni trošak po javnom preduzeću	Inicijalni izdatak za opremanje upravnog dela Jedinice ⁴³⁶
1.	JP Elektromreža Srbije	14.785	3.152	2.111	20.048	433
2.	JP Elektroprivreda	107.613	22.939	15.366	145.918	3.149
3.	JP Jugoimport SDPR	7.507	1.600	1.072	10.180	220
4.	JP PEU Resavica	13.463	2.870	1.922	18.256	394
5.	JP Pošta Srbije	50.324	10.727	7.186	68.237	1.472
6.	JP Putevi Srbije	12.083	2.576	1.725	16.385	354
7.	JP Skijališta Srbije	4.504	960	643	6.108	132
8.	JP Službeni glasnik	6.051	1.290	864	8.205	177
9.	JP Srbijagas	10.834	2.309	1.547	14.690	317
10.	JP Srbijašume	29.156	6.215	4.163	39.535	853
	UKUPNO	256.321	54.639	36.600	347.560	7.500

Izvor: Samostalan rad autora.

Finansijska nezavisnost i obezbeđenje pokrića troškova su postignuti, ako obezbeđeni sledeći elementi modela:

1. Stvoren je zakonski okvir, koji javnim preduzećima, omogućuje plaćanje na ime pokrića troškova ka Jedinici za internu reviziju javnih preduzeća;
2. Rukovodstva javnih preduzeća ne kontroliše primanja zaposlenih u internoj reviziji;
3. Ukupni izdaci javnih preduzeća nisu opteretiti poslovne prihode u stopi većoj od 0,5% od ukupnih postojećih poslovnih prihoda⁴³⁷;
4. Ukupni izdaci javnih preduzeća nisu opteretili poslovne rashode u stopi većoj od 0,5% od ukupnih postojećih poslovnih rashoda⁴³⁸

Pri testiranju ovog segmenta modela interne revizije sa aspekta finansijske nezavisnosti i pokrića troškova, pobrojani elementi su ocenjeni, a rezultati su upoređeni sa unapred definisanim kriterijumima.

⁴³³ Tabela 34. – prim. aut.

⁴³⁴ Tabela 32. prim. aut.

⁴³⁵ Isto.

⁴³⁶ Tabela 33 – prim. aut.

⁴³⁷ Ova stopa može se smatrati zanemarljivom sa aspekta poslovanja bilo kog analiziranog javnog preduzeća – prim. aut.

⁴³⁸ Isto.

5.4 Model interne revizije u funkciji korporativnog upravljanja u javnim preduzećima od opšteg interesa

Definicija korporativnog upravljanja kaže da: „Korporativno upravljanje je sistem kojim su kompanije upravljane i kontrolisane”⁴³⁹. Ono predstavlja skup sistema, principa i procesa kojim se upravlja preduzećem. Glavni nosioci korporativnog upravljanja su: vlasnici kapitala, nadzorni odbor i rukovodstvo.

Vlasnici kapitala su ona lica koja poseduju udeo u kapitalu - u slučaju javnih preduzeća Država. Vlasništvo u kapitalu im daje mogućnost da zarade ako preduzeće dobro radi, ili obratno. Vlada bira članove Nadzornog odbora javnog preduzeća, ali ima slučajeva kada deo članova biraju i zaposleni i javnom preduzeću. Takođe Vlada bira i direktora javnog preduzeća.

Nadzorni odbor je organ nadzora i upravljanja preduzećem. U procesu svog rada, nadzorni odbor usvaja generalne politike, ciljeve, donosi interna akta, predlaže način raspodele dobiti, predlaže dokapitalizaciju. Njemu je povereno upravlja preduzećem u interesu vlasnika kapitala (u slučaju javnih preduzeća Država).

Rukovodstvu (direktor i rukovodstvo) date su obaveze i odgovornost da donose odluke i nadgledaju rad preduzeće i time njihove aktivnosti treba da budu usmerene ka postizanju definisanih ciljeva.

Praćenja ostvarenja interesa Vlade, kada su u pitanja javna preduzeća (sticanje dobiti i poštovanje primene zakona), stvoren je zakonodavni okvir koji obezbeđuje kontrolu rada javnih preduzeća, a koji se ogleda u radu: državne revizorske institucije; obavezne revizije finansijskih izveštaja (eksterna revizija) i interne revizije javnih preduzeća. Prva dva mehanizma (DRI i eksterna revizija), pružaju mogućnost za aposteriornu kontrolu poslovanja. Treći mehanizam (interna revizija javnih preduzeća), treba da obezbedi kako aposteriornu, tako i apriornu kontrolu poslovanja. Kako je interna revizija definisana kao aktivnost nezavisnog i objektivnog uveravanja, i konsultantska aktivnost, ona treba da doda vrednost i unapredi poslovanje javnog preduzeća. U težnji ostvarenja ciljeve preduzeća, interna revizija treba da sistematično i disciplinovano procenjuje i unapređuje:

- efektivnost upravljanja rizicima poslovanja,
- kontrolne procese i
- procese upravljanja organizacijom.

⁴³⁹ The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance, *The Financial Aspects of Corporate Governance*, The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co Ltd, Velika Britanija, 1992. godine, strana 14.

Ispunjenjem svoje misije, interna revizija omogućuje ostvarenje ciljeva vlasnika kapitala (Vlade) i time ispunjava svoju misiju na najbolji mogući način, interna revizija, mora biti:

1. Nezavisna;
2. Adekvatno osposobljena i popunjena i
3. Finansijski nezavisna u cilju obezbeđenja pune nezavisnosti, osposobljenosti i popunjenosti.

U postojećem sistemu interne revizije u javnim preduzećima, izuzev stvorenog zakonskog okvira, nisu u celosti stvoreni preduslovi za njenu nezavisnost. Naime, ona se i dalje bira i finansira od strane istog rukovodstva, koje treba biti predmet njenog interesovanja. Zbog toga, predloženi model predviđa njeno formalno-pravno izdvajanje iz javnih preduzeća, uz organizacionu pripadnost javnim preduzećima (kroz Timove). Izdvajanjem novčanih sredstava, usmerenih ka Jedinici za internu reviziju javnih preduzeća, obezbeđuje se njena finansijska nezavisnost, a samim tim i njena puna nezavisnost u pogledu aktivnosti koje planira i sprovodi. Jedinica za internu reviziju javnih preduzeća, obezbeđuje permanentan nadzor i adekvatno usavršavanje internih revizora.

U postupku definisanja pojedinih elemenata predloženog modela (nezavisnost, adekvatna osposobljenost i popunjenost i finansijska nezavisnost), utvrđeni su elementi modela, koji su definisani u kriterijume za ocenjivanje modela.

Pozitivni odgovori govore u korist definisanog modela, a negativni ukazuju na njegove manjkavosti, čime je ostvarena sveobuhvatna sublimacija svih odgovora, a dobijeni rezultati su potom upoređeni sa prethodno definisanim rangom i rangom za javno preduzeće sa uspostavljanjem ocena.

Ocenjivanje pojedinih kriterijuma je sprovedeno tako da svaki kriterijum može biti vrednovan samo sa jednim ponuđenim odgovorom. Istraživanjem su predviđena četiri nivo odgovora, a svaki odgovor je vrednovan određenom visinom poena, a to je definisano na sledeći način:

1. DA – 1 poen u korist modela;
2. NE – 1 poen protiv modela;
3. MOŽDA – kombinovani odgovor – 0,5 poena za DA i 0,5 poena za NE i
4. MOŽDA – kombinovani odgovor kome se raspodela jednog poena između DA i NE vrši statističkom raspodelom (na primer 0,6 poena za DA i 0,5 poena za NE).

Prema opisanom modetodu vrednovanja kriterijuma dat je rang ocena koji se smatra prihvatljivim do određenog nivoa stečenih poena i neprihvatljivim ispod te visine ostvarenih, stečenih poena.

Tabela 36: Rang modela interne revizije javnih preduzeća

Grupa ranga	Opis	Ocena odgovora
I	Model je potpuno neprihvatljiv	Manje od ili 50%
II	Model je uslovno prihvatljiv	Više od 50% do 70 %
III	Model je prihvatljiv korektivno	Više od 70 % do 85 %
IV	Model je prihvatljiv	Preko 85 %

Izvor: Samostalan rad autora.

Testiranje modela vrši se ocenom odgovora koji se u ukupnom rezultatu rangiraju u četiri grupe, odnosno, modeli prema visini ostvarenih ocena svrstavaju se u model koji je:

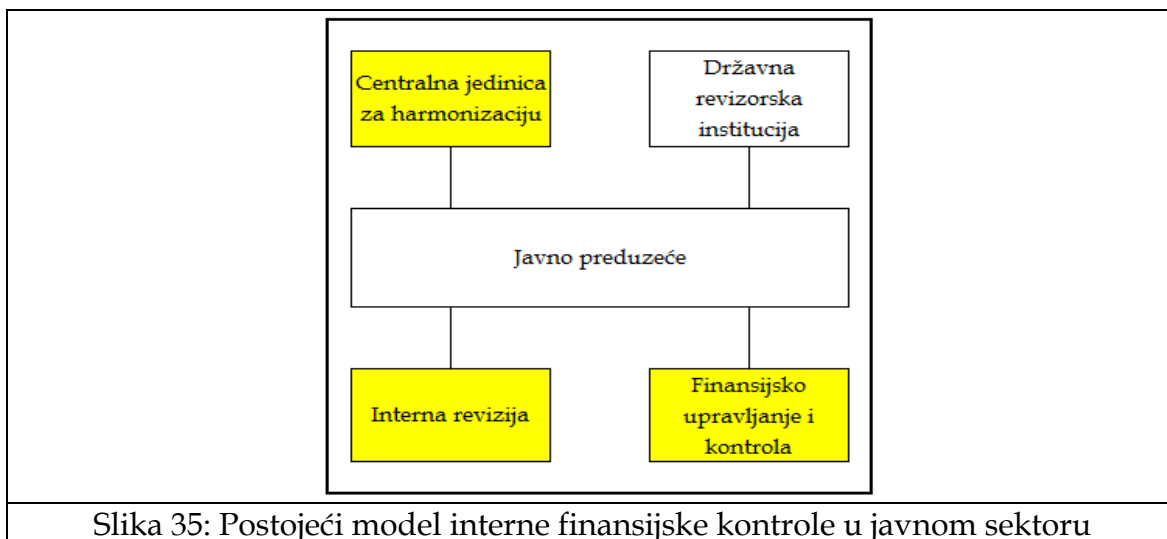
1. Potpuno neprihvatljiv,
2. Uslovno prihvatljivi,
3. Prihvatljiv korektivno i
4. Prihvatljiv.

Prva grupa ranga ukazuje da je model potpuno neprihvatljiv, da je najlošiji, upozorava da ne odbacuje rezultate i da treba sprovesti suštinske promene u svim procesima rada i organizaciji interne revizije. U pozicioniranju sa ocenama u drugoj grupi ranga naći će se modeli uslovne prihvatljivosti, to znači da se ostvaruju loši rezultati u radu, postupcima ili organizaciji, da sve treba analizirati i da se moraju sprovesti promene u cilju kvalitetnog poboljšanja u postupcima u kojima su uočeni ključni nedostaci rada i procesa revizije. Ako se model revizije nađe u trećoj grupi ranga, tada su nedostaci interne revizije različiti ili se manifestuju u manjim nedostacima u svim procesima i postupcima, ili je u pitanju izražen problem nekog od postupaka koje treba rešavati. U četvrtoj grupi ranga naći će se oni koji imaju prihvatljive rezultate interne revizije u kontinuitetu iz godine u godinu, ali da postoji potreba stalnog poboljšanja kvaliteta i težnja ka optimalnom nivou rada, organizovanja i ostvarenih rezultata. Cilj prakse je da se svi modeli nađu u četvrtoj grupi ranga modela interne revizije javnog sektora.

5.5 Prikaz načina makroorganizovanja predloženog modela interne revizije javnih preduzeća

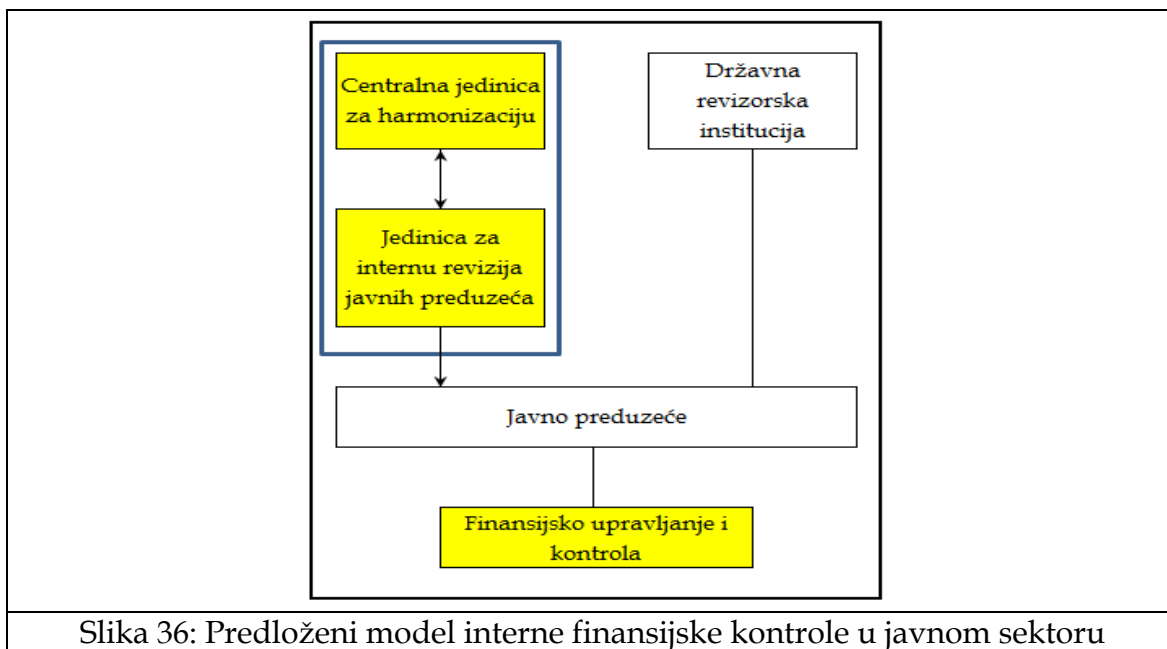
Interna finansijska kontrola u javnom sektoru (PIFC) obuhvata: finansijsko upravljanje i kontrolu kod korisnika javnih sredstava, internu reviziju kod korisnika javnih sredstava i harmonizaciju i koordinaciju finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije koju obavlja Ministarstvo finansija - Centralna jedinica za

harmonizaciju⁴⁴⁰. Sa aspekta javnog preduzeća, postojeći model može se prikazati kako sledi.



Izvor: Samostalan rad autora.

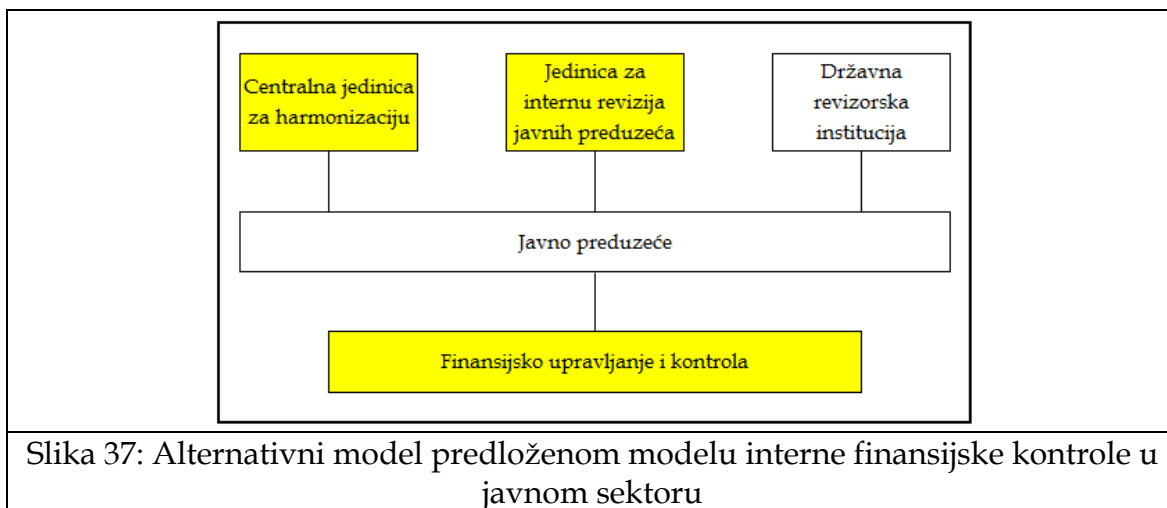
Predloženim modelom nijedna od komponenti interne finansijske kontrole u javnom sektoru, posebno u delu koji se odnosi na javna preduzeća, nije izostavljena. Samo je izvršeno njeno drugačije organizovanje, a u cilju obezbeđenja pune nezavisnosti, osposobljenosti, popunjenosti i finansijske nezavisnosti interne revizije.



Izvor: Samostalan rad autora.

⁴⁴⁰ Član 80, *Zakon o budžetskom sistemu*, Službeni glasnik republike Srbije, broj: 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011.

Predloženi model, alternativno može biti uspostavljen i na način da Jedinica za internu reviziju javnih preduzeća, bude samostalna organizaciona celina u nekom od nadležnih ministarstava.



Izvor: Samostalan rad autora.

Bez obzira na ovu mogućnost, troškovi novopredloženog modela ostaju isti odnosno vrlo slični. Važna je činjenica da su zadržani svi predloženi elementi postojećeg modela, kao i da su funkcionalni sa aspekta predloženog modela.

VI Testiranje modela interne revizije u javnim preduzećima

Postavljeni model je pokazao teorijsku i upotrebnu vrednost pri njegovom definisanju i uspostavljanju. Ocena modela vrši se kroz kvalitet rada i ostvarene rezultate, odnosno neophodno je testirati model i time ocentiti opšti kvalitet modela (kroz odabrane elemente funkcionisanja). Testiranje, treba da potvrdi ili opovrgne validnost modela (direktno) i inicijalno postavljenih hipoteza (indirektno). Testiranjem modela, izvršeno je ocenjivanje pojedinih funkcionalno - organizacionih elemenata samog modela, odnosno ocenjeno je:

1. Ostvarenje dodatne snage funkcije modela interne revizije;
2. Kvalitet korporativnog upravljanja, to jest njegovo podizanje na više nivoe i
3. Funkcionisanja nadzornih odbora u skladu sa propisima.

Testiranje modela podrazumeva istraživanje koje uključuje individualnu procenu dejstva simuliranih aktivnosti i rezultata, od strane kompetentnih pojedinaca i predstavnika odgovornih organa⁴⁴¹. Ovaj deo istraživanja obezbedio je dovoljnu bazu podataka koja je pružila validno testiranje. Prilikom prikupljanja podataka, primenjene se različite metode analize, polazeći od deskripcione, operativne, funkcionalne, finansijske - horizontalne i vertikalne analize, analiza troškova, profitabilnosti efektivnosti i korelacije aktivnosti Takođe, sprovedeno je i intervjuisanje u koje je uključeno 10 institucija⁴⁴². Pored ovih analiza i sprovođenja postupka intervjuisanja, tokom testiranja delimično je izvršena i analiza dostupnih knjigovodstvenih informacija, statistički i putem finansijske analize.

Uvažavajući ograničenja proistekla iz subjektivnih ograničenja, voluntarizma nadležnih i njihovu (ne)spremnost da učestvuju u istraživanju, kao i nedostupnost potrebnih, validnih i celovitih knjigovodstvenih informacija, pristupilo se i primeni alternativnih metoda. Predložen model ima bitne elemente koje pratimo i koji ukazuju na:

- ✚ Nezavisnost - Punu nezavisnost modela interne revizije u javnim preduzećima (deo 5.1.1);

⁴⁴¹ "Etički kodeks internih revizora zahteva, da se interni revizori angažuju samo na onim uslugama za koje imaju potrebna znanja, veštine i iskustva. Poslove koje obavljaju interni revizori vrše u skladu sa standardima. Takođe oni stalno unapređuju svoje znanje i efikasnost. Standardi zahtevaju da interni revizori, razviju znanja, veštine i druge sposobnosti neophodne za obavljanje njihovih dužnosti. Samo kompetentan i stručan kadar interne revizije, posebno onih koji se pridržavaju standarda, može pomoći da se osigura uspeh revizorskih aktivnosti." - INTOSAI GOV 9140, *Internal Audit Independence in the Public Sector - Competency*, IINTOSAI General Secretariat, Beč, Austrija, strana 7.

⁴⁴² Rezultati ankete o položaju interne revizije i izvedeni zaključci, dobijeni na bazi odgovora na poslate upitnike, dati su u Prilogu 3.

- ✚ Osposobljenost - Adekvatnu osposobljenost interne revizije u javnim preduzećima (deo 5.2.1);
- ✚ Popunjenost - Adekvatnu popunjenost interne revizije u javnim preduzećima (deo 5.2.2) i
- ✚ Finansijsku nezavisnost - Finansijsku nezavisnost i pokriće troškova interne revizije u javnim preduzećima (deo 5.3.3).

Na osnovu utvrđenih elemenata, a u cilju testiranja modela, generisana su adekvatna pitanja. Sprovođenjem intervjua i odgovaranjem na pitanja, kao i na bazi analize odgovora, izvršena je ukupna analiza. Rezultati analize su ukazali na prihvatljivost ili neprihvatljivost predloženog modela. Suštinski, na postavljena pitanja odgovori mogu biti DA ili NE. Ipak postoje i pitanja na koje nije moguće nedvosmisleno dati nijedan od ponuđenih odgovora. U tim slučajevima, izvršena je raspodela odgovora (u određenoj srazmeri) između DA i NE.

Da bi se indirektno ocenila nezavisnosti, postavljeno je 10 sledećih pitanja⁴⁴³:

1. Da li predloženi model obezbeđuje da interna revizija javnog preduzeća ne učestvuje operativno u poslovima koji su predmet revizije?
2. Da li predloženi model obezbeđuje da interna revizija javnog preduzeća može obavljati svoje postupke na svoju inicijativu u svim delovima javnog preduzeća?
3. Da li predloženi model obezbeđuje da interna revizija javnog preduzeća može obavljati svoje postupke na svoju inicijativu po svim aktivnostima javnog preduzeća?
4. Da li predloženi model obezbeđuje da interna revizija, kada je to potrebno, ima pun pristup svim relevantnim i neophodnim podacima i dokumentima?
5. Da li predloženi model obezbeđuje da interna revizija o svom radu, slobodno izveštava i rukovodstvo i nadležne organe javnog preduzeća i Jedinicu za internu reviziju javnih preduzeća?
6. Da li šef Tima interne revizije, po predloženom modelu, ima direktnu komunikaciju sa rukovodstvom javnog preduzeća i sa svojim nadređenim?
7. Da li predloženi model obezbeđuje da članovi Tima interne revizije nemaju porodične i druge odnose sa rukovodstvom javnog preduzeća u kome su angažovani?
8. Da li predloženi model obezbeđuje da članovi Tima interne revizije nemaju sukob interesa sa javnim preduzećem?
9. Da li predloženi model obezbeđuje da se ocena rizika za potrebe planiranja, obavlja sa rukovodstvom i organima javnog preduzeća (Nadzorni odbor, Direktor, Komisija za reviziju i rukovodstvo)?

⁴⁴³ Odgovori na postavljena pitanja, koja se tiču testiranja nezavisnosti, dati su u Prilogu 4.

10. Da li predloženi model obezbeđuje da se ocena rada i provera Timova interne revizije javnih preduzeća obavlja od strane nadležnih državnih organa?

Indirektna ocena osposobljenosti, bazirana je na 7 sledećih pitanja⁴⁴⁴:

1. Da li predloženi model može obezbediti da zaposleni u Jedinici interne revizije javnih preduzeća imaju minimum fakultetsku diplomu?
2. Da li predloženi model može obezbediti da zaposleni na rukovodećim mestima u Jedinici, imaju radno iskustvo iz polja revizije ne manje od 3 godine?
3. Da li predloženi model može obezbediti da zaposleni u Jedinici interne revizije javnih preduzeća godišnje najmanje jedan put prolaze odgovarajući sistem obuke, u cilju sticanja određenih znanja i sposobnosti?
4. Da li predloženi model može obezbediti da zaposleni u Jedinici interne revizije javnih preduzeća imaju specifične i dodatne obuke kojima se upoznaju sa radom pojedinih javnih preduzeća globalno ili detaljno (ukoliko se upućuju u Tim određenog javnog preduzeća)?
5. Da li predloženi model može obezbediti da zaposleni u Jedinici interne revizije javnih preduzeća nemaju politički angažman?
6. Da li predloženi model može obezbediti da se svake godine se vrši testiranje postojećih znanja i veština zaposlenih, a rezultati se koriste u planiranju obuka usavršavanja za narednu godinu?
7. Da li predloženi model može obezbediti da zaposleni samostalno usavršavaju svoja znanja i veštine u cilju profesionalnog napredovanja?

Ocenjivanje elemenata popunjenosti, izvršeno je na bazi 9 sledećih pitanja⁴⁴⁵:

1. Da li predloženi model može obezbediti da se zaposleni u upravnom delu Jedinice za internu reviziju javnih preduzeća, primaju po konkursu?
2. Da li predloženi model može obezbediti da se zaposleni u Timovima Jedinice za internu reviziju javnih preduzeća, primaju iz baze zaposlenih u javnim preduzećima?
3. Da li predloženi model može obezbediti da zaposleni iz javnih preduzeća (uključujući i postojeće interne revizore), budu zainteresovani za angažman u Jedinici?
4. Da li tržište rada u Srbiji pruža mogućnost izbora adekvatnog kadra za potrebe jedinice?
5. Da li bi država, na korišćenje, Jedinici mogla obezbediti nekretninu?
6. Da li bi nameštaj, računarsku opremu, telekomunikacionu opremu i 2 putnička automobila opremu, za 20 zaposlenih u upravnom delu Jedinice, inicijalno mogla obezbediti Javna preduzeća – jednokratnom uplatom?

⁴⁴⁴ Odgovori na postavljenja pitanja, koja se tiču testiranja osposobljenosti, dati su u Prilogu 5.

⁴⁴⁵ Odgovori na postavljenja pitanja, koja se tiču testiranja popunjenosti, dati su u Prilogu 6.

7. Da li bi novac za potrošni materijal i režijske troškove neophodne za rad za 20 zaposlenih u upravnom delu Jedinice, mesečno mogla obezbeđivati Javna preduzeća?
8. Da li bi novac za ili sredstva u vidu nameštaja, računarske opreme, telekomunikacione opreme za zaposlene u Timovima, inicijalno mogla obezbediti Javna preduzeća – iz sopstvenog fundusa?
9. Da li bi novac za potrošni materijal i režijske troškove neophodne za rad Timova, mesečno mogla obezbeđivati Javna preduzeća?

Finansijska nezavisnost modela i pokrića troškova njegovog postojanja, testirani su na osnovu sledeća 4 pitanja (koja su podrazumevala i vršenje određenih analiza)⁴⁴⁶:

1. Da li je moguće stvoriti zakonski okvir koji bi javnim preduzećima, omogućio plaćanje pokrića troškova, ka Jedinici za internu reviziju javnih preduzeća?
2. Da li će se stvoriti okruženje, da rukovodstva javnih preduzeća neće moći kontrolisati primanja zaposlenih u internoj reviziji?
3. Model neće opteretiti javna preduzeća više od 0,5% od konsolidovanih poslovnih prihoda?
4. Model neće opteretiti javna preduzeća više od 0,5% od konsolidovanih poslovnih rashoda?

Pojedinačne grupe pitanja, koje se tiču nezavisnosti, osposobljenosti, popunjenosti i finansijske nezavisnosti i pokrića troškova, sagledane su, strukturirane i obrađene, a pojedinačni rezultati dati su u prilogima (Prilog 3, Prilog 4, Prilog 5 i Prilog 6).

Zbirni rezultat sprovedenog testiranja dat je u Tabeli 36, koja sledi:

Tabela 37: Zbirna ocena modela

R. Br.	Element modela - pitanje za testiranje modela	Da	Ne	Ukupno	Za (%)	Protiv (%)
1.	Nezavisnost	9,5	0,5	10	95,00	5,00
2.	Osposobljenost	6	1	7	85,71	14,29
3.	Popunjenost	8	1,5	1	88,89	11,11
4.	Finansijska nezavisnost i pokriće troškova	3,4	0,6	4	85,00	15,00
	Ukupno	26,9	3,1	30		
	Učešće (%)	89,67	10,33			

Izvor: Samostalan rad autora.

⁴⁴⁶ Odgovori na postavljena pitanja, koja se tiču testiranja finansijske nezavisnosti i pokrića troškova, dati su u Prilogu 8.

Na osnovu dobijenih pojedinačnih i ukupnih rezultata testiranja, može se zaključiti da je model na prihvatljivom nivou. Do ovog zaključka se dolazi, kada se rezultati testa uporede sa unapred definisanim rangom za ocenjivanje⁴⁴⁷.

U nastavku, slede pojedinačne ocene modela i to kroz ocenu: dodatne snage, podizanja kvaliteta korporativnog upravljanja i funkcionisanje nadzornih odbora u skladu sa propisima. Pre nego se pređe na pojedinačne ocene modela, pri koncipiranju pošlo se od sledećih istraživačkih teza:

- 1) Interna revizija kao komponenta sistema internih kontrola, nije adekvatno iskorišćena u procesu korporativnog upravljanja u javnim preduzećima u Republici Srbiji;
- 2) Rukovodstva javnih preduzeća u Republici Srbiji ne preduzimaju adekvatne mere koje bi dovele do adekvatnog korišćenja funkcije interne revizije;
- 3) Kapaciteti interne revizije javnih preduzeća nisu na nivou neophodnom da omoguće njenu punu funkcionalnost sa aspekta korporativnog upravljanja i
- 4) Postojeći koncept i model interne revizije koji se primenjuje u javnim preduzećima Republike Srbije ne obezbeđuju da interna revizija obavi zadatke koje pred nju postavlja njena uloga u sistemu internih kontrola.

Konačna potvrda, opovrgavanje ili delimična potvrda datih hipoteza, data je u zaključku ovog rada.

6.1 Pojašnjenje odgovora na pitanja testa koja u celosti ne potvrđuju model

U nizu postavljenih pitanja, baziranih na utvrđenim elementima, pojavila su se i ona, čiji odgovor u celosti nije pozitivan sa aspekta potvrđivanja testa. Radi se o elementima na koje model objektivno nije u mogućnosti da utiče. Usled toga, test nije potvrđen u celosti, ali podsećamo da je prihvatljiv na osnovu utvrđenog ranga. Pitanja na koja nismo dobili u celosti potvrđan odgovor, i objašnjenja zbog čega je to tako, data su u nastavku.

Pitanje o utvrđenim elementima nezavisnosti modela, koje nije u celosti dobilo pozitivan odgovor:

1. Model, niti bilo koja modifikacija istog, nije u stanju da u celosti obezbedi, da članovi Tima interne revizije nemaju porodične ili neke druge odnose sa

⁴⁴⁷ Iz tabele 35 pod nazivom "Prethodno definisano rangiranje za ocenu prihvatljivosti ili neprihvatljivosti predloženog modela."

rukovodstvom javnog preduzeća u kome su angažovani! Ipak, model delimično može uticati na to. Uticaj se može sprovesti kroz raspored internih revizora u Timovima, ili kroz periodičnu proveru postojanja odnosa. Usled toga, odgovor na postavljeno pitanje je podeljen između DA i NE u proporcionalnom odnosu 0,5 : 0,5.

Pitanja o utvrđenim elementima osposobljenosti, koja nisu u celosti dobila pozitivan odgovor:

1. Politički angažman internih revizora, prema mišljenju autora, nije poželjan. Angažman ovog tipa, može uticati na rad internih revizora koji se odnosi na njihove političke neistomišljenike. Model može obezbediti da uslov za rad u Timovima, bude uslovljen nepostojanjem političkog angažmana. Ipak, taj uslov nije moguće kontrolisati do kraja. Zato je odgovor na postavljeno pitanje podeljen između DA i NE u proporcionalnom odnosu 0,5 : 0,5.
2. Samostalno usavršavanje internih revizora je krajnje subjektivna stvar. Ipak, godišnjim praćenjem napretka u znanju internih revizora, može se utvrditi stepen znanja revizora i isti uporediti sa znanjem u prethodnoj godini. Kako se na samostalno učenje nije moguće uticati, ali se može proveriti, odgovor na postavljeno pitanje podeljen između DA i NE u proporcionalnom odnosu 0,5 : 0,5.

Pitanja o utvrđenim elementima potpunosti, koja nisu u celosti dobila pozitivan odgovor:

1. Baza zaposlenih u javnim preduzećima je dosta velika (na posmatranih 10 javnih preduzeća u 2014. godini više od 59.000 ljudi). U tom skupu, sigurno je, da se može naći dovoljan broj zainteresovanih i kvalitetnih individua, kojima bi se popunili Timovi Interne revizije. Pogotovo, od zaposlenih u postojećim internim revizijama Javnih preduzeća. Ono što nije moguće tvrditi, jeste da će oni biti voljni da promene radno mesto. Izjednačavajući verovatnoću mogućnosti nalaska ljudi i njihovu volju za promenom posla, odgovor na postavljeno pitanje podeljen između DA i NE u proporcionalnom odnosu 0,5 : 0,5.
2. Zahvaljujući obezbeđivanju relativno visokih zarada u samom modelu, mogućnosti profesionalnog usavršavanja, izazovima koje model pruža i povećanju stepena nezavisnosti, za očekivati je da će zaposleni iz javnih preduzeća uključujući i postojeće interne revizore, biti zainteresovani za angažman u Jedinici. Sa druge strane, strah od promena, otpor ka novom i dodatne obaveze koje rad u Jedinici nameće (pogotovo sa aspekta obaveznog godišnjeg usavršavanja), moguće je i da zaposleni iz javnih

preduzeća, ne budu zainteresovani. Kao i kod prethodnog pitanja, izjednačavajući verovatnoću mogućnosti nalaska ljudi i njihovu volju za promenom posla, odgovor na postavljeno pitanje podeljen između DA i NE u proporcionalnom odnosu 0,5 : 0,5.

Pitanja o utvrđenim elementima finansijske nezavisnosti i pokrića troškova, koja nisu u celosti dobila pozitivan odgovor:

1. Poređenjem troškova finansiranja modela, sa konsolidovanim poslovnim prihodima svakog pojedinačnog javnog preduzeća, konstatovano je da su u 7 od 10 slučajeva, troškovi finansiranja manji od 0,5% konsolidovanih poslovnih prihoda. U 3 od 10 javnih preduzeća, to nije bio slučaj. Usled toga, odgovor na postavljeno pitanje podeljen između DA i NE u proporcionalnom odnosu 0,7 : 0,3.
2. Poređenjem troškova finansiranja modela, sa konsolidovanim poslovnim rashodima svakog pojedinačnog javnog preduzeća, konstatovano je da su u 7 od 10 slučajeva, troškovi finansiranja manji od 0,5% konsolidovanih poslovnih rashoda. U 3 od 10 javnih preduzeća, to nije bio slučaj. Usled toga, odgovor na postavljeno pitanje podeljen između DA i NE u proporcionalnom odnosu 0,7 : 0,3.

6.2 Ocena ostvarenja dodatne snage funkcije interne revizije

Aktivnosti koje sprovodi interna revizija u preduzeću, bazirana je na oceni rizika i široko su postavljene. Predmet interesovanja su svi pojedinci, svi delovi preduzeća, sve aktivnosti i po svim fazama, pojedine vrste usluga ili proizvoda. Revizorski posao je kompleksan, analizi rizika mora biti pažljiva i sveobuhvatna i konačno, revizija se smatra okončanom sačinjavanjem izveštaja. Aktivnost nije okončana, nastavak aktivnosti po sačinjenim izveštajima je u praćenju ispunjenja preporuka datih u samim izveštajima.

Unapređenje rada interne revizije podrazumeva prema ispitivanjem postojećeg stanja i postavkom novog modela poseban rad na nezavisnosti i osposobljenosti internih revizora. Nezavisnost je neophodna, to je prvi i vrlo bitan elemenat. Karakteristika ovog elementa je mogućnost internih revizora da na objektivan način se mogu suočiti sa svim zaposlenim u preduzeću (uključujući i direktora) i sa svim organizacionim delovima. Sa druge strane, osposobljenost je preduslov da interni revizori, na celishodan i profesionalan način (uz minimalne troškove) sprovedu reviziju u preduzeću, i da na osnovu sprovedene revizije daju adekvatne i dobre preporuke. Ovde se ne radi o preporukama radi preporuka, već o preporukama koje treba da unaprede poslovnne procese i rad samog preduzeća. U

ovom delu testiranja, nije se obratila pažnja na popunjenost i na finansijsku nezavisnost⁴⁴⁸.

Zbog prethodno navedenog, sagledali smo testiranje modela, samo sa aspekta nezavisnosti i osposobljenosti, a rezultate parcijalnog testiranja dali smo u Tabeli 38.

Tabela 38: Ocena dodatne snage funkcije interne revizije

R. Br.	Element modela	Da	Ne	Ukupno	Za (%)	Protiv (%)
1.	Nezavisnost	9,5	0,5	10	95,00	5,00
2.	Osposobljenost	6	1	7	85,71	14,29
	Ukupno	15,5	1,5			
		17				
	Učešće (%)	91,18	8,82			

Izvor: Samostalan rad autora.

Parcijalno testiranje ukazuje da predloženi model prihvatljiv i da je za očekivati da bi isti dao dodatnu snagu funkciji interne revizije u Javnim preduzećima. Nezavisna i osposobljena interna revizija, u ishodištu svog rada, dovešće do unapređenja ne samo svoje funkcije, već i funkcija u preduzeću koje su predmet interesovanja i rada same interne revizije.

6.3 Ocena kvaliteta korporativnog upravljanja - podizanje na više nivo

Kao skup sistema, principa i procesa kojim se upravlja preduzećem, korporativno upravljanje obezbeđuje, usmereno ili kontrolisano, ispunjenje ciljeva. To sprovodi na način koji dodaje vrednost preduzeću i koji je korisan za sve interesente⁴⁴⁹. Ključ u uspostavljanju korporativnog upravljanja javnim preduzećima, mora biti baziran na principu adekvatnog razdvajanja vlasništva, upravljanja i rukovođenja,

Dok su upravljačke i rukovodeće strukture, više ili manje direktno uključene u rad javnih preduzeća, vlasnik (Republika Srbija) nije u prilici da permanentno prati rad istih. Takođe, u postojećem modelu vlasnik nema načine da unapredi rad javnih preduzeća, izuzimajući aposteriorne aktivnosti koje se najčešće svode na smenu direktora ili smenu nadzornog odbora. Ovaj vid sankcionisanja ne nadoknađuje štetu koja može proistići u radu, a koja bi se mogla preduprediti u situaciji da postoji adekvatno postavljena, popunjenja i osposobljena interna revizija.

Podizanje kvaliteta korporativnog upravljanja javnim preduzećima, sagledani je:

⁴⁴⁸ Posao se može obaviti i sa manje ljudi, sredstava i novca, ukoliko postoji nezavisna funkcija i dovoljno vremena – prim. aut.

⁴⁴⁹ Economic Times, <http://articles.economictimes.indiatimes.com>, (pristupljeno 27. decembra 2013.).

- ✚ U skladu sa delatnosti koju obavljaju javna preduzeća i kroz unapređenja delatnosti;
- ✚ Kroz usklađenost razvoja i sticanje dobiti i
- ✚ Kroz ekonomsko jedinstvo sistema.

Svaki od navedenih delova je posebno testiran, a kada su u pitanju predloženi model i funkcija interne revizije u korporativnom upravljanju.

6.3.1 Testiranje kvaliteta funkcionisanja u skladu sa delatnosti koju obavljaju javna preduzeća i unapređenja tih delatnosti

Delatnost bi se mogla definisati kao glavna aktivnost (ili skupina aktivnosti) kojom se preduzeće služi da bi ostvarilo dobit i ispunilo postavljene mu ciljeve. Pri klasifikaciji delatnosti ne pravi se razlika između vrste vlasništva kapitala preduzeća, načina njegovog finansiranja ili oblika organizovanja uopšte. U Republici Srbiji postoje javna preduzeća (čiji je vlasnik Republika Srbija, AP Vojvodina ili lokalna samouprava) organizovana u cilju zaštite opšteg interesa i obavljanja delatnosti od opšteg interesa.

Neke od delatnosti od opšteg interesa⁴⁵⁰ su: proizvodnja, prenos i distribucija električne energije; proizvodnja i prerada uglja; istraživanje, proizvodnja, prerada, transport i distribucija prirodnog i tečnog gasa; izdavanje službenog glasila Republike Srbije; proizvodnja, promet i prevoz naoružanja i vojne opreme i tako dalje.

Kvalitet funkcionisanja predloženog modela interne revizije, nije ograničen zbog delatnosti koju obavljaju javna preduzeća. Naprotiv, svojim aktivnostima, interna revizija može doprineti razvoju delatnosti od opšteg interesa. Iako same po sebi specifične, delatnosti koje obavljaju javna preduzeća, bazirane su na osnovnim ekonomskim načelima. Efikasnost i ekonomičnost su čini se ključni preduslovi u cilju sticanja dobiti. Ipak, postoje i razlike. U odnosu na druga privredna društva, javna preduzeća moraju da poštuju i određene specifične zakone, podzakonska akta i specifične odredbe opštih zakona.

Interni revizori u javnim preduzećima moraju da, pored opštih, imaju specifična znanja vezana za delatnosti javnih preduzeća. Specifična znanja, prema predloženom modelu, stiču se inicijalnim (na početku rada u Timu interne revizije)

⁴⁵⁰ Član 2, *Zakon o javnim preduzećima*, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 119/2012 i 116/2013.

i godišnjim obukama (periodično usavršavanje). Takođe, interni revizori Timova, u svom radu moraju biti nezavisni i nepodložni subjektivnim osećanjima⁴⁵¹.

Adekvatno osposobljeni interni revizori, moći će da prepoznaju slabosti u funkcionisanju javnih preduzeća, da daju dobre preporuke u cilju otklanjanja slabosti, da sačine adekvatan izveštaj i da kroz praćenje ostvarenja preporuka, unaprede delatnost javnih preduzeća.

Tabela 39: Ocena kvaliteta funkcionisanja u skladu sa delatnostima koju obavljaju javna preduzeća i unapređenja tih delatnosti

R. Br	Element modela	Da	Ne	Ukupno	Za (%)	Protiv (%)
1	Nezavisnost	9,5	0,5	10	95,00	5,00
2	Osposobljenost	6	1	7	85,71	14,29
	Ukupno	15,5	1,5			
		17				
	Učešće (%)	91,18	8,82			

Izvor: Samostalan rad autora.

Delimično testiranje potvrđuje da je predloženi model prihvatljiv i da je za očekivati da isti može unaprediti delatnost Javnih preduzeća. Interna revizija koja je nezavisna i osposobljena, može na adekvatan način pratiti delatnost i dovesti do njenog unapređenja, a u interesu svih strana u procesu korporativnog upravljanja.

6.3.2 Testiranje usklađenosti razvoja i sticanja dobiti

Rast i primeren razvoj preduzeća, a time i javnih preduzeća, jeste proces povećanja veličine entiteta i širine njegove delatnosti. Pod rastom se podrazumeva povećanje broja zaposlenih, volumena instaliranih kapaciteta, dobitka, ukupnih prihoda, kapitala i slično⁴⁵². U ostvarenju glavnog cilja, to jest ostvarenja i rasta dobiti, neophodno je postići rast javnih preduzeća. Taj rast mora biti razuman i zasnovan na osnovnim ekonomskim principima⁴⁵³.

Napomenimo da Piter Draker smatra da rast sam po sebi nije cilj. On kaže da nije cilj da preduzeće postane veće, nego bolje. Preterani rast preduzeća može čak

⁴⁵¹ Da bi shvatili pojam nepodložnosti subjektivnim osećanjima, navedimo kao potencijalni primer člana interne revizije u JP Jugoimport SDPR koji je pacifista po ubeđenju. Takav sigurno ne bi mogao biti indiferentan na poslove kojima se pomenuto preduzeće bavi – prim.aut.

⁴⁵² Katanić N. i Matović M., *Faktori koji podstiču i ograničavaju rast preduzeća*, Center for Quality, www.cqm.rs, (pristupljeno 15. januara 2015.).

⁴⁵³ Ratković A. M., *Ekonomika preduzeća*, Beogradska poslovna škola, Beograd, 2006. godine, strana 128.

dovesti do bankrota⁴⁵⁴. Rastom i razvojem preduzeća, koji nisu sami po sebi cilj, mogu se postići drugi ciljevi: rast učešća na tržištu, rentabilnost poslovanja, dobit.

Rast i razvoj preduzeća, ograničeni su uticajem unutrašnjih i spoljnih faktora. Pod unutrašnjim faktorima mogu se smatrati: organizacija, zaposleni, tipovi i vrste proizvoda, sredstva za rad i ostalo. Spoljni faktori koji mogu uticati na rast i razvoj preduzeća jesu: makroekonomska kretanja nacionalne privrede, ekonomska kretanja na svetskom nivou, konkurencija, izvori finansiranja i tako dalje.

Iako ne moraju biti nužno uslovljeni, rast i razvoj imaju korelaciju sa sticanjem dobiti. Otklanjanjem i kontrolom unutrašnjih i spoljnih faktora, koji utiču na rast i razvoj preduzeća, otklanjaju se i prepreke u cilju ostvarenja dobiti. Analiza rada javnih preduzeća, ukazuje da znatan broj javnih preduzeća posluje sa gubitkom, tolikim da u celosti jede dobitke drugih javnih preduzeća. Moramo podsetiti da je cilj države da od javnog preduzeća, naplaćuje deo dobiti i njegovih poreskih obaveza. Unapređenje rada i razvoj javnog preduzeća, morali bi biti zasnovani na unapred definisanim dugoročnim i srednjoročnim planovima. To je preduslov izrade godišnjih programa poslovanja, čije ostvarenje se može pratiti poređenjem planskih i ostvarenih kategorija poslovanja.

Da bi pokrila široku lepezu aktivnosti koje dovode do rasta i razvoja javnih preduzeća, i na taj način uticali na ostvarenje dobitaka, interna revizija mora biti (izuzimajući nezavisnost kao preduslov) osposobljena i popunjena. Osposobljena u segmentu specifičnosti rada javnih preduzeća, a popunjena da bi mogla sprovesti sve neophodne aktivnosti.

Tabela 40: Ocena usklađenost razvoja i sticanje dobiti

R. Br.	Element modela	Da	Ne	Ukupno	Za (%)	Protiv (%)
1.	Osposobljenost	6	1	7	85,71	14,29
2.	Popunjenost	8	1	9	88,89	11,11
	Ukupno	14	2			
		16				
	Učešće (%)	87,50	12,50			

Izvor: Samostalan rad autora.

Testiranjem u ovom segmentu, može se zaključiti da predloženi model dovodi do usklađenosti razvoja javnih preduzeća (rasta i razvoja) i unapređenju sticanja dobiti koja ostvaruju javna preduzeća, odnosno, model je i u ovom segmentu prihvatljiv.

⁴⁵⁴ Drucker, P., *Management: Tasks, Responsibilities, Practices* - Rast sam po sebi treba da bude posledica uspeha u radu privrednog društva, a privredna društva koja sada nisu rentabilna, mogu uspešno opstati kroz smanjenje troškova, pre nego kroz rast prodaje., Harper & Row, New York, 1998.

6.3.3 Testiranje ekonomskog jedinstva sistema

Iako pojedinačno nezavisna, javna preduzeća mogu se posmatrati i kao celina čiji je vlasnik, u našem slučaju, Republika Srbija. Loš rad velikih javnih preduzeća, reflektuje se na sveopštu sliku o radu javnih preduzeća. Gubici loših se prelivaju na poslovanje dobrih javnih preduzeća.

Organizovanje javnih preduzeća, treba da obezbedi da delatnost koju obavljaju dovede i do ekonomskog jedinstva sistema. Time se postiže stabilnost u poslovanju, razvoj u skladu sa ukupnim privrednim razvojem, zaštita životne sredine, zadovoljavanje korisnika usluga i povezanost sa drugim sistemima u zemlji⁴⁵⁵.

Za sada, ne postoji jedinstveni organ koji bi permanentno i sveobuhvatno pratio poslovanje javnih preduzeća, izuzimajući aktivnosti koje na tom polju preduzimaju Ministarstvo privrede i Centralna jedinica za harmonizaciju. Međutim, njihov rad je neophodan, ali čini se nedovoljan.

Formiranjem Jedinice za internu reviziju javnih preduzeća, po modelu, stvaraju se uslovi u kojima je praćenje ekonomskog jedinstva, koje čine sva javna preduzeća, permanentan, sveobuhvatan, pravovremen i proaktivan proces. Nalazi Timova u pojedinim javnim preduzećima, mogu ukazati i na potrebu sprovođenja istih ili srodnih internih revizija u drugim javnim preduzećima.

Jedinica za internu reviziju javnih preduzeća čini okosnicu kontrole ekonomskog jedinstva sistema, neophodno je sagledati kako se njeno postojanje odražava na poslovanje pojedinačnih javnih preduzeća, što je strateški cilj interne revizije u javnim preduzećima. Apstrahujući nezavisnost i osposobljenost, a u cilju uticaja na ekonomsko jedinstvo sistema, interna revizija mora biti adekvatno popunjena i finansijski nezavisna. Finansijska nezavisnost interne revizije odražava se kroz troškove na poslovanje javnih preduzeća, a podrazumeva obezbeđenje finansijsko materijalnih sredstava neophodnih za rad Timova i Upravnog dela Jedinice.

U procesu izrade modela, sačinjena je kalkulacija troškova poslovanja Jedinice, troškovi su raspoređeni po javnim preduzećima, a nakon toga upoređeni sa konsolidovanim godišnjim prihodima i rashodima javnih preduzeća.

⁴⁵⁵ Član 3., *Zakon o javnim preduzećima*, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 6/90.

Tabela 41: Poređenje ukupnog godišnjeg dodatnog troška po JP sa konsolidovanim godišnjim prihodima i rashodima JP ostvarenim u 2014. godini

Javno preduzeće	Godišnji trošak poslovanja Jedinice po JP ⁴⁵⁶ (000 RSD)	Konsolidovani godišnji poslovni prihodi - 2014. za JP ⁴⁵⁷ (000 RSD)	Konsolidovani i godišnji poslovni rashodi - 2014. za JP ⁴⁵⁸ (000 RSD)	Učešće troškova u godišnjim prihodima (%)	Učešće troškova u godišnjim rashodima (%)
JP Elektromreža Srbije	20.048	21.600.340	17.702.658	0,09	0,11
JP Elektroprivreda	145.918	212.503.400	188.953.986	0,07	0,08
JP Jugimport SDPR	10.180	9.760.326	9.641.768	0,10	0,11
JP PEU Resavica	18.256	6.973.855	6.854.873	0,26	0,27
JP Pošta Srbije	68.237	24.082.717	21.295.347	0,28	0,32
JP Putevi Srbije	16.385	24.496.635	28.284.470	0,07	0,06
JP Skijališta Srbije	6.108	715.949	742.123	0,85	0,82
JP Službeni glasnik	8.205	1.041.838	1.036.903	0,79	0,79
JP Srbijagas	14.690	73.374.367	76.771.163	0,02	0,02
JP Srbijašume	39.535	5.749.111	5.918.441	0,69	0,67
UKUPNO	347.560	380.298.538	357.201.732	0,09%	0,10

Izvor: Samostalan rad autora.

U sedam od deset slučajeva, troškovi poslovanja Jedinice, ne opterećuju prihode ili troškove u iznosima koji prelaze 0,5% ukupnih prihoda i troškova. Ovde treba imati u vidu, da je opterećenje i manje jer se najveći broj zaposlenih u modelu, već nalazi na platnim spiskovima javnih preduzeća. Kalkulacija troškova koje zaposleni trenutno generišu, nije bila moguća na osnovu postojećih dostupnih podataka.

Pri izradi modela razmatrane su i alternative koje su usmerene na kalkuciju troškova i poslovanje Jedinice za internu reviziju javnih preduzeća u slučajevima da je ona popunjena sa 1% ili 0,223% od ukupnog broja zaposlenih u javnim preduzećima. Rezultati alternativnog testiranja dati su u Prilogu 8 ove disertacije.

Alternativni metod sa popunjenošću od 0,223%, obezbeđuje najmanje troškove, ali on nije u mogućnosti da pruži adekvatnu popunjenost Timova interne revizije, samo bi u četiri od deset slučajeva pružio adekvatnu popunjenost, što smatramo nedostatkom. Takođe, ušteda koju on ostvaruje, od istraživanjem utvrđenih 62 miliona dinara, ne utiče presudno na rezultat poslovanja javnih preduzeća.

⁴⁵⁶ Informacija preuzeta iz Tabele 35. – prim. aut.

⁴⁵⁷ Agencija za privredne registre, *Napomene uz finansijske izveštaje (konolidovane i statutarne)* za 2014. godinu, www.apr.gov.rs, (pristupljeno 20. novembra 2015.).

⁴⁵⁸ Isto.

Sa druge strane, alternativni metod sa 1% zaposlenih u internoj reviziji, obezbeđuje popunjenost Timova u devet od deset slučajeva, ali troškovi koje generiše, ne bi bili opterećenje za 5 od 10 javnih preduzeća (0,5% od poslovnih prihoda). U apsolutnim iznosima, troškovi bi sa normiranih 348 miliona godišnje, bili povećani na 1.056 miliona RSD (veći su za 708 miliona). Takođe, ni u pri primeni ovog alternativnog modela, ne utiče se presudno na rezultat poslovanja javnih preduzeća.

U cilju obezbeđenja ekonomskog jedinstva sistema javnih preduzeća, neophodno je obezbediti da Jedinica za internu reviziju javnih preduzeća bude adekvatno popunjena (u ljudstvu i materijalno) i da joj je obezbeđena finansijska nezavisnost, koja sa druge strane neće previše opteretiti tekuće poslovanje javnih preduzeća.

Tabela 42: Ocena ekonomskog jedinstva sistema

R. Br	Element modela	Da	Ne	Ukupno	Za (%)	Protiv (%)
1	Popunjenost	8	1	9	88,89	11,11
2	Finansijska nezavisnost	3,4	0,6	4	85,00	15,00
	Ukupno	11,4	1,6			
		13				
	Učešće (%)	87,69	12,31			

Izvor: Samostalan rad autora.

Testiranjem je utvrđeno da predloženi model na adekvatan način obezbeđuje ili stvara mogućnost da obezbedi, ekonomsko jedinstvo sistema koji čine javna preduzeća. Samim tim, stvaraju se preduslovi za postizanje stabilnosti u poslovanju javnih preduzeća, adekvatno zadovoljavanje korisnika usluga koje pružaju javna preduzeća i dobra povezanost sa drugim makroekonomskim sistemima u zemlji. Takođe, zaključuje se da je predloženi model sa aspekta ekonomskog jedinstva sistema prihvatljiv.

6.4 Ocena funkcionisanja nadzornih odbora u skladu sa propisima

Obim rada Nadzornog odbora je izuzetno kompleksan i široko postavljen. Poslovi Nadzornog odbora u Javnim preduzećima, definisani su Zakonom o javnim preduzećima⁴⁵⁹. U svom radu, Nadzorni odbor, utvrđuje strategiju, ciljeve, godišnje programe, usvaja izveštaje o realizaciji, usvaja finansijske izveštaje, nadzire rad direktora, prati računovodstvo, kontrolu i politiku upravljanja rizicima, kao i druge poslove u skladu sa zakonom.

⁴⁵⁹ Član 18, *Zakon o javnim preduzećima*, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 119/2012 i 116/2013.

Nadzorni odbor se oslanja na rad stručnih službi i pojedinaca u Javnom preduzeću. Ukoliko ne poseduju dovoljno profesionalno iskustvo, članovi Nadzornog odbora, u svom radu, mogu naići na prepreke, a svoje poslovne odluke mogu bazirati i na netačnim informacijama. Loš rad Nadzornog odbora može rezultirati njihovim razrešenjem, ukoliko osnivači (Vladi) ne dostave na saglasnost program poslovanja, ako osnivač (Republika Srbija) ne prihvati finansijske izveštaje i ako ne preduzmu mere u slučaju sumnje da odgovorno lice deluje na štetu javnog preduzeća⁴⁶⁰.

U toj situaciji, Nadzorni odbor, za svog saveznika, mora da ima Internu reviziju. Aktivnostima koje sprovodi, Interna revizija može i mora da olakša rad Nadzornog odbora. Da bi to bila u stanju, interna revizija mora biti nezavisna, osposobljena i zbog obima poslovnih aktivnosti i adekvatno popunjena. U skladu sa tom postavkom izvršeno je testiranje modela, sa aspekta nezavisnosti i popunjenosti. Rezultati parcijalnog testiranja funkcionisanja nadzornih odbora u skladu sa propisima, a u skladu sa predloženim modelom, dati su u sledećoj tabeli:

Tabela 43: Ocena funkcionisanja nadzornih odbora u skladu sa propisima

R. Br	Element modela	Da	Ne	Ukupno	Za (%)	Protiv (%)
1	Nezavisnost	9,5	0,5	10	95,00	5,00
2	Osposobljenost	6	1	7	85,71	14,29
3	Popunjenost	8	1	9	88,89	11,11
	Ukupno	23,5	2,5			
		26				
	Učešće (%)	90,38	9,62			

Izvor: Samostalan rad autora.

Testiranje ukazuje da je predloženi model prihvatljiv i da isti daje dodatnu snagu funkcionisanju Nadzornih odbora u Javnim preduzećima. Nezavisna, osposobljena i popunjena interna revizija, dovodi do unapređenja svih, pa i funkcije i uloge Nadzornih odbora u javnim preduzećima.

⁴⁶⁰ Isto, Član 17.

ZAKLJUČAK

Svaki sistem, pa i poslovni, sastoji se od niza međusobno povezanih i uslovljenih podsistema, koji su u međusobnoj korelaciji i koji su usmereni na ostvarenje ciljeva kojima sistem teži i koji su mu unapred definisani i određeni.

Postoje podsistemi koje možemo posmatrati kao skoro izolovane i nezavisne celine sistema, ali i podsistemi koji su inkorporirani u više podsistema. Ukoliko kao poslovni sistem posmatramo jedno preduzeće, moglo bi se (na primer) reći da njegove nezavisne podsisteme čine: nabavka, proizvodnja, prodaja, finansijsko-knjigovodstveni poslovi, ljudski resursi... Sa druge strane, podsistemi koji su inkorporirani u više ili sve nezavisne podsisteme su: upravljanje kvalitetom, usklađenost poslovanja, interna kontrola i tako dalje.

Interna kontrola, kao funkcionalno i organizaciono povezana celina, usmerena je na preventivno sprečavanje nepoželjnih pojava, i korektivno otklanjanje preduslova za nastanak istih. Različita poslovna okruženja i ekonomski sistemi, iznedrila su različite modele koji definišu i ustrojavaju sistem internih kontrola (pomenute COSO, CoCo, SAC i COBIT). Najčešće korišćeni, COSO model, u sistem internih kontrola uključuje: kontrolno okruženje, procenu rizika, kontrolne aktivnosti, monitoring i informaciju i komuniciranje.

Monitoringom se uspostavlja stalan proces procenjivanja uspostavljenog sistema interne kontrole organizacije, na način koji treba da obezbedi uočavanje neefektivnih i neefikasnih delova sistema. Glavna poluga koja stoji na raspolaganju monitoringu, u njegovoj misiji, jeste interna revizija. Pod internom revizijom, tradicionalno gledano, smatramo nezavisan deo organizacije koji sagledava i ocenjuje adekvatnost i efektivnost sistema internih kontrola, ali i kvalitet sprovođenja dodeljenih odgovornosti.

Kada je u pitanju interna revizija, za nju ne bi trebalo biti nedodirljivih. Predmet njenog interesovanja jesu i svi pojedinci i organizacioni delovi, ali i svi poslovni procesi. Kvalitetan rad interne revizije započinje procenom rizika, a završava praćenjem ostvarenja preporuka datih kroz sačinjene izveštaje o radu. Kao element sistema internih kontrola, interna revizija može pružiti snažnu podršku unapređenju poslovanja bilo koje organizacije.

Iako je njen razvoj započet u srednjem, zlatno doba razvoja interne revizije je doživela u dvadesetom veku. To je ujedno bio i vek ubrzanog razvoja korporativnog upravljanja.

Podsetimo da korporativno upravljanje predstavlja sistem kojim se upravlja preduzećem i sistem kojim se vrši njegova kontrola⁴⁶¹. Njime se obezbeđuje organizacija kroz koju preduzeće postavlja i ostvaruje svoje ciljeve. Prethodno utvrđenim mehanizmima se prate aktivnosti, poslovne politike i sprovođenje odluka preduzeća.

Nastanak korporativnog upravljanja, može se dovesti u direktnu korelaciju sa razdvajanjem vlasništva nad preduzećem, od upravljanja i rukovođenja preduzećem. U momentu kada su vlasnici postali svesni da zbog ograničenja nisu više u mogućnosti da obezbede uspešno poslovanje i napredak preduzeća, upravnu i rukovodeću funkciju su preneli na profesionalce. Iskristalisala su se tri modela korporativnog upravljanja: anglo-američki model, japanski model i nemački model. U anglo-američkom modelu korporativnog upravljanja, vlasnici kapitala biraju upravni odbor, a upravni odbor bira rukovodioca preduzeća. Sa druge strane, japanski model pored vlasnika kapitala u proces izbora i nadzornog tela uključuje se i glavna banka koja u poslovanju prati preduzeće. U proces izbora nadzornog odbora (i preko njega upravnog odbora), a kada je u pitanju nemački model, direktno su uključeni i zaposleni.

Korporativno upravljanje je predmet aktivnosti i interesovanja dve grupe interesenata: prvu čine nosioci korporativnog upravljanja gde pripadaju: upravni odbor, rukovodstvo i vlasnici kapitala, a drugu čine spoljni interesenti, poput kreditora, kupaca, dobavljača, vladine agencije i uprave, revizora i zajednica u celini. Sistemi korporativnog upravljanja, generisani na osnovu pravne tradicije, uslova poslovanja i okruženja, dele se na jednodomni i dvodomni. Dok jednodomni sistem karakteriše postojanje upravnog odbora (koji bira skupština), dvodomni sistem favorizuje formalno razdvajanje funkcija nadzora i upravljanja. Jednodomni sistem više štiti interese vlasnika (u odnosu na rukovodstvo), dok je dvodomni sistem usmeren na zaštitu manjinskih akcionara.

Unapređenje korporativnog upravljanja praćeno je donošenjem određene regulative, prihvatanjem smernica korporativnog upravljanja od strane nosilaca i interesenata i njegove primene. Sve češće se u našem okruženju govori o korporativnom upravljanju, posebno o korporativnom upravljanju javnim preduzećima (čiji je vlasnik Republika Srbija, Autonomna pokrajina Vojvodina ili lokalna samouprava). Pritisak međunarodne zajednice, koji se ispoljava kroz pristupne pregovore Evropskoj uniji, i pritisak međunarodnih kreditnih institucija (Međunarodni monetarni fond i Svetska banka), nameće uspostavljanje adekvatnog korporativnog upravljanja.

⁴⁶¹ The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance, *The Financial Aspects of Corporate Governance*, The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance, Gee and Co Ltd, Velika Britanija, 1992. godine, strana 14.

Vremenom se stvorio zakonski okvir koji uređuje rad javnih preduzeća, donošenjem novih zakona ili izmenama postojećih. Regulišu se opšti uslovi poslovanja javnih preduzeća (Zakon o javnim preduzećima), ali i specifičnosti u njihovom radu (Zakon o javnim nabavkama, Zakon o deviznom poslovanju) i teži se ka uspostavljanju veće transparentnosti njihovog poslovanja.

Kroz sistem finansijskog upravljanja i kontrole pokušava se obezbediti razumno uveravanje da će javna preduzeća ostvariti postavljene im ciljeve. Budžetskom inspekcijom kontroliše se primena zakona u oblasti materijalno-finansijskog poslovanja i namenskog i zakonitog korišćenja sredstava. Istovremeno, aktivnostima Državne revizorske institucije proveravaju se finansijski izveštaji, pravilnost i svrsishodnost poslovanja.

Makroekonomski pokazatelji i samo poslovanje javnih preduzeća, nisu bili pozitivni u prethodnom periodu. Došlo je do stagniranja ili pada bruto društvenog proizvoda i rasta zaduženosti, uz smanjenje stope nezaposlenosti, a pokazatelji globalne konkurentnosti, koju prati i analizira World Economic Forum, su izrazito nepovoljni (u poslednje vreme pokazuju tendenciju oporavka).

Sprovedena analiza poslovanja ključnih javnih preduzeća, ukazuje na rast konsolidovanih obaveza, uz konstantne zajedničke gubitke u poslovanju. Zbirnom gubitku najviše doprinose JP Srbijagas, JP Elektroprivreda i JP Putevi Srbije, a u 2013. godini, nivo konsolidovanih obaveza za oko 24% premašuje zbirne konsolidovane prihode, i kao takve čine oko 21% duga Republike Srbije.

U cilju unapređenja korporativnog upravljanja i poslovanja javnih preduzeća uopšte, posebna pažnja usmerena je na uspostavljanje interne revizije, kao komponente monitoringa u sistemu internih kontrola. Prihvaćena je strategija razvoja finansijske kontrole, stvoren je zakonski okvir, definisana su podzakonska akta (Pravilnici), utvrđeni su kodeksi korporativnog upravljanja i prihvaćeni su Međunarodni standardi za profesionalnu praksu interne revizije. Preporučuje se da interna revizija bude kontrolisana i upravljana od strane odgovarajućeg organa (Nadzornog odbora u javnim preduzećima). Analizom organizacionih šema javnih preduzeća, može se konstatovati da postojeće organizovane interne revizije u najboljim slučajevima direktno odgovaraju direktorima javnih preduzeća. Ima i slučajeva kada su poslovi interne revizije prepušteni nižim organima rukovođenja u preduzećima. Takav položaj ne obezbeđuje nezavisnost interne revizije u pravom smislu te reči. Direktori su ti koji odlučuju o prijemu internih revizora, visini njihovih zarada, obukama kojima će prisustvovati, a verovatno, mada ne i potvrđeno, i o poslovima koje će tokom godine obavljati.

O shvatanju uloge interne revizije u javnim preduzećima, može da govori i informacija dobijena na bazi analize godišnjih izveštaja Centralne jedinice za harmonizaciju. Ova institucija svake godine šalje upitnike za ocenu interne finansijske kontrole na adrese kako korisnika budžetskih sredstava, tako i javnih preduzeća. U analiziranom periodu (od 2009. do 2014.), stepen pristiglih odgovora nije prešao nivo od 70%, iako je broj poslatih upitnika u porastu. Ako ovo ima u vidu, možemo zaključiti da odgovorna lica (pa time i direktori javnih preduzeća), ne shvataju ozbiljno svoju obavezu u sistemu interne kontrole. To indirektno ukazuje i na njihov stav po pitanju interne revizije. Njihov stav se bazira i na činjenici, da ne odgovaranje na pomenuti upitnik nije kažnjivo. Takvo mišljenje potkrepljuje i analiza postupanja po preporukama internih revizora organizacija koje su odgovorile na upitnik. Iako broj preporuka raste, stepen sprovođenja ima tendenciju pada (sa 79,8% u 2009. na 62,4% u 2014. godini).

Shvativši ulogu i značaj koji interna revizija ima u sistemu internih kontrola, uz uvažavanje njenog trenutnog položaja, i razmatrajući korporativno upravljanje javnim preduzećima u vlasništvu Republike Srbije, došli smo do modela koji u svojoj osnovi obezbeđuje postojanje interne revizije koja je: nezavisna, popunjena, osposobljena i finansijski nezavisna. Predmetni model, i prednosti koje njegovo uspostavljanje donosi, navelo nas je na definisanje pojedinih elemenata koji treba da dovedu do efikasnog, efektivnog i ekonomičnog uspostavljanja interne revizije, a koja bi bila u funkciji korporativnog upravljanja javnim preduzećima.

Model predviđa da se pod Centralnom jedinicom za harmonizaciju - Ministarstvo finansija, formira Jedinica za internu reviziju Javnih preduzeća Republike Srbije. U svom sastavu Jedinica bi imala upravni i operativni deo. Upravni deo jedinice bavio bi se poslovima koordinacije i upravljanja; planiranjem i izveštavanjem; kontrolom i administrativnom podrškom. U operativnom delu Jedinice, nalazili bi se Timovi, popunjeni adekvatno osposobljenim kadrom, od kojih bi svaki Tim bio zadužen za jedno javno preduzeće. Ovakvo ustrojstvo interne revizije dalo bi joj nezavisnost, pružilo podlogu za objektivnost i ustanovilo organizacionu nezavisnost. Pri ovome, upravni deo Jedinice bio bi organizaciono i fizički izdvojen iz javnih preduzeća, a Timovi bi bili locirani u samim javnim preduzećima. Alternativno, Jedinica za internu reviziju javnih preduzeća može egzistirati i kao nezavisna celina, van Centralne jedinice za harmonizaciju, a u sklopu Ministarstva finansija.

Radi ispunjenja zadataka, ovako formirana interna revizija mora biti osposobljena (njeni zaposleni moraju imati skup dovoljnih znanja, veština i drugih sposobnosti neophodnih za rad) i kvantitativno popunjena (ljudstvom i neophodnim sredstvima za rad). Kada se govorilo o osposobljenosti zaposlenih u ovakvoj internoj reviziji, akcenat je stavljen na: redovno školovanje, profesionalno iskustvo; usavršavanje organizovano od strane Centralne jedinice za harmonizaciju i lično

usavršavanje. Pri razmatranju broja zaposlenih u Timovima interne revizije javnih preduzeća, uvažavajući uobičajena mišljenja, inostrana istraživanja i potrebe datog modela, sačinili smo svojevrstu matricu koja je opredelila broj ljudi, za svako od 10 javnih preduzeća (koja su analizirana).

Kada je tumačena finansijska nezavisnost i pokriće troškova, modelom su pokrivena dva ključna pitanja, koja se odnose na: nadoknade zarada zaposlenih u Jedinici (upravni deo i interni revizori u Timovima javnih preduzeća) i pokriće troškova funkcionisanja (kako za upravni deo tako i za interne revizore u Timovima javnih preduzeća). Sredstva za rad (zarade i pokriće troškova poslovanja) pokriva javno preduzeće, mesečnom isplatom, a u skladu sa unapred pripremljenim novčanim tokom modela. Imajući u vidu postavku modela, to je poslovno prihvatljivo i opravdano, kako sa aspekta interne kontrole tako i sa gledišta troškova poslovanja javnih preduzeća.

Na bazi definisanih elemenata modela (nezavisnosti, osposobljenosti, popunjenosti i finansijske nezavisnosti), utvrđeno je više elemenata koji moraju biti ispunjeni, da bi se model pokazao prihvatljivim, nedovoljno prihvatljivim ili neprihvatljivim. Na bazi tih elemenata, utvrđen je baza pitanja, odnosno sačinjena grupe pitanja za analizu. Na postavljena pitanja dati su ili potvrdni odgovori u korist modela, ili negativni koji model osporavaju. Potom je definisan skala ranga za ocenu prihvatljivosti ili neprihvatljivosti modela. Testiranjem, su ocenjeni: ostvarenje dodatne snage funkcije kroz predloženi model interne revizije; kvalitet korporativnog upravljanja i njegovo podizanje na više nivoe na osnovu samog modela i funkcionisanja nadzornih odbora u skladu sa propisima.

Na početku testiranja objašnjeni su razlozi zbog kojih na pojedina pitanja, definisana na osnovu elemenata modela, nisu u celosti dati pozitivni odgovori, to jest odgovori koji govore u korist modela. Testiranjem je potvrđeno da predloženi model, u skladu sa definisanim rangovima, na osnovu unapređenja nezavisnosti interne revizije i osposobljenosti zaposlenih u Jedinici, daje dodatnu snagu funkciji interne revizije, odnosno da je prihvatljiv. Njime se u dovoljnoj meri obezbeđuje da interni revizori na objektivan način mogu kontrolisati rad svih zaposlenih u javnim preduzećima (uključujući i direktora) i u svim organizacionim delovima. Ostvarenje dovoljne osposobljenosti obezbeđuje da se sprovedu dobre revizije u preduzećima, na osnovu kojih se daju adekvatne preporuke.

Podizanje kvaliteta korporativnog upravljanja javnim preduzećima, testiran je kroz: unapređenje delatnosti koju obavljaju Javna preduzeća; usklađenosti razvoja i sticanja dobiti i ekonomsko jedinstvo sistema. Testiranje modela je pokazalo da nezavisna, popunjena, osposobljena i finansijski nezavisna interna revizija, svojim aktivnostima može podići kvalitet korporativnog upravljanja, što je dokazano i prihvatljivim rangom pri testiranju elemenata modela.

Testiranje je potvrdilo da interna revizija mora pružiti adekvatnu pomoć u radu nadzornih odbora javnih preduzeća i ona je saglediva kod svih aktivnosti nadzornog odbora, to jest kod: utvrđivanja strategije poslovanja, utvrđivanja ciljeva javnog preduzeća pretočenih u godišnje programe poslovanja, usvajanje finansijskih izveštaja javnog preduzeća, nadziranje rada direktora, kontrolisanje i politiku upravljanja rizicima i tako dalje. Sprovedena testiranja, ukazuju na to da sačinjeni model na prihvatljivom nivou ispunjava uslove za implementaciju i da je prihvatljiv.

Uvažavajući ograničenja na kojima je istraživanje bazirano (nemogućnost sprovođenja objektivnih anketa i nedostupnost svih potrebnih informacija) i zaključke do kojih se došlo, utvrdili smo direktnu vezu sa polaznim hipotezama.

Hipoteza I - Interna revizija kao komponenta sistema internih kontrola, nije adekvatno iskorišćena u procesu korporativnog upravljanja u javnim preduzećima u Republici Srbiji.

Poslovi koje interna revizija obavlja u javnim preduzećima, ne razlikuju se mnogo od poslova koje ona obavlja u drugim privrednim društvima. Svoje aktivnosti bazira na primeni Međunarodnih standarda za profesionalnu praksu internih revizora. Pa ipak, vlasnik preduzeća (u našem slučaju Republika Srbija), nema do kraja razvijen model direktnog izveštavanja o radu interne revizije, tačnije nema mehanizme kojima bi obezbedio sprovođenje datih preporuka. Takođe, vlasnik nema mehanizam kojim bi od interne revizije zahtevao sprovođenje vanrednih revizija i aktivnosti. Isto tako, vlasnik nije u mogućnosti da se direktno uključi u godišnje planiranje rada internih revizija. Kao jedan od ključnih nosilaca korporativnog upravljanja, vlasnik je na ovaj način uskraćen u korišćenju ovog mehanizma iz sistema internih kontrola. Samim tim, može se zaključiti da interna revizija nije adekvatno iskorišćena u procesu korporativnog upravljanja u javnim preduzećima u Republici Srbiji.

Hipoteza II - Rukovodstva javnih preduzeća u Republici Srbiji ne preduzimaju adekvatne mere koje bi dovele do adekvatnog korišćenja funkcije interne revizije.

Uslov za adekvatno korišćenje funkcije interne revizije u javnim preduzećima, jeste stvaranje institucionalnog i organizacionog okvira, koji obezbeđuje nezavisan rad interne revizije. Jedini način da se stvore uslovi za nezavisnost interne revizije, jeste organizaciono izdvajanje i postavljanje u položaj kojim se obezbeđuje nemogućnost uticaja na njen rad i postupke. To se postiže stavljanjem interne revizije u nadležnost nadzornih odbora, bez mogućnosti uticaja direktora na finansijsku nezavisnost i na ključne aktivnosti koje interna revizija planira i sprovodi. Analizom 10 organizacionih šema javnih preduzeća,

zaključuje se da je interna revizija zavisna od volje i postupaka direktora⁴⁶². Takvo stanje postoji od momenta uspostavljanja ove komponente sistema internih kontrola, ali teško je zamisliti da će direktori javnih preduzeća imati dovoljno volje i želje da nešto promene. Kako je ovo, pored rada nadzornih odbora, jedna od ključnih poluga za kontrolu rada direktora u procesu korporativnog upravljanja, nemoguće je da će direktori preduzeti dodatne mere u cilju uspostavljanja dodatnih kontrola njihovih aktivnosti. Postupajući u skladu sa uspostavljenim zakonskim okvirima (osnivanjem interne revizije) direktori smatraju da su svoj posao u ovom delu završili. Zbog toga često se ne preduzimaju adekvatne mere koje dovode do adekvatnog korišćenja funkcije interne revizije.

Hipoteza III - Kapaciteti interne revizije javnih preduzeća nisu na nivou neophodnom da omoguće njenu punu funkcionalnost sa aspekta korporativnog upravljanja.

Ukoliko se na adekvatan način želi testirati kapacitet interne revizije javnih preduzeća, neophodno je obezbediti informacije iz samih javnih preduzeća, a na bazi kojih bi se utvrdili njena popunjenost i osposobljenost. Neophodno je utvrditi uslove u kojima se obavljaju aktivnosti (materijalno-finansijske). Tokom rada postavljen je mehanizam da se dobiju neophodni podaci i informacije. U korist hipoteze govori analiza postupanja po preporukama internih revizora (iako samo za organizacije koje su odgovorile na godišnje upitnike Centralne jedinice za harmonizaciju). Iako broj preporuka raste, stepen sprovođenja ima tendenciju pada (sa 79,8% u 2009. na 62,4% u 2014. godini). Ovo potvrđuje da interna revizija, ili nema dovoljne kapacitete ili nema dovoljnu snagu da obezbedi sprovođenje predloženih preporuka. Da bi se ova hipoteza prihvatila ili odbacila, jedini način je formiranje komisije (nabolje od strane Vlade Republike Srbije), koja bi analizirala: nezavisnost, popunjenost i osposobljenost interne revizije u javnim preduzećima, a na bazi čega bi mogla da donese zaključke i da konkretne preporuke.

Hipoteza IV - Postojeći koncept i model interne revizije koji se primenjuje u javnim preduzećima Republike Srbije ne obezbeđuju da interna revizija obavi zadatke koje pred nju postavlja njena uloga u sistemu internih kontrola.

Zadaci koje interna revizija treba da ispuni u svom radu, baziraju se na razmatranju i oceni adekvatnosti i efektivnosti sistema internih kontrola javnih preduzeća i kvalitativnih karakteristika u sprovođenju odgovornosti koje se dodeljuju svim pojedincima u organizaciji. Postojeći koncept koji je uspostavljen, postavio je reviziju na način koji joj ne omogućuje nezavisnost u

⁴⁶² Podsetimo se da su analizirane organizacione šeme ukazale na administrativnu, a ne uvek i funkcionalnu liniju izveštavanja interne revizije – prim. aut.

radu i zato je neophodno kontinuirano raditi na unapređenju sistema internih kontrola u javnim preduzećima.

Na osnovu sprovedenog istraživanja može se konstatovati da u postojećem modelu interne revizije, nisu stvoreni preduslovi da isti može pružiti pun doprinos korporativnom upravljanju javnim preduzećima Republike Srbije. Korporativno upravljanje može biti osnaženo dobrom i dobro postavljenom internom revizijom u javnim preduzećima, a predloženi model, koji je prihvatljiv, otklanja pitanje nezavisnosti interne revizije u svakom pogledu, i omogućuje kako njenu osposobljenost, tako i potpunost.

Predloženi model može dodatno ojačati internu reviziju u funkciji korporativnog upravljanja javnim preduzećima Republike Srbije. Sprovedno istraživanje ukazuje na manjkavosti postojećeg sistema i pruža predloge za njegovo unapređenje. U narednom periodu, kako je već predloženo, pri prihvatanju predloženog modela ili pre, neophodno je formirati vladinu komisiju za dodatne analize nezavisnosti, potpunosti i osposobljenosti interne revizije u javnom preduzeću, kao i uskladiti postojeću zakonsku regulativu sa predloženim modelom.

PRILOZI

Prilog 1 - Međunarodni standardi za profesionalnu praksu interne revizije - Standardi karakteristika

- 1010 – Priznavanje Definicije interne revizije, Etičkog kodeksa i Standarda u povelji interne revizije.
- 1100 – Nezavisnost i objektivnost.
- 1110 – Organizaciona nezavisnost.
- 1120 – Lična objektivnost.
- 1130 – Narušavanje nezavisnosti i objektivnosti.
- 1200 – Stručnost i dužna profesionalna pažnja.
- 1210 – Stručnost.
- 1220 – Dužna profesionalna pažnja.
- 1230 – Kontinuirano profesionalno usavršavanje.
- 1300 – Program obezbeđenja i unapređenja kvaliteta.
- 1310 – Obavezni elementi programa obezbeđenja i unapređenja kvaliteta.
- 1311 - Interne ocene.
- 1312 – Eksterno ocenjivanje.
- 1320 – Izveštavanje o Programu obezbeđenja i unapređenja kvaliteta.
- 1321 – Upotreba navoda „U skladu sa Međunarodnim standardima za profesionalnu praksu interne revizije“.
- 1322 – Obelodanjivanje neusklađenosti.

Prilog 2 - Međunarodni standardi za profesionalnu praksu interne revizije - Standardi izvođenja

- 2010 – Planiranje.
- 2020 – Izveštavanje i odobravanje.
- 2030 – Upravljanje resursima.
- 2040 – Politike i procedure.
- 2050 – Koordinacija.
- 2060 – Izveštavanje višeg rukovodstva i odbora.
- 2070 – Eksterni pružalac usluga i organizaciona odgovornost za internu reviziju.
- 2100 – Priroda posla
- 2110 – Korporativno upravljanje
- 2120 – Upravljanje rizikom
- 2130 – Kontrola.
- 2200 – Planiranje angažmana.
- 2201 – Razmatranja tokom planiranja
- 2210 – Ciljevi angažmana.
- 2220 – Obuhvat angažmana
- 2230 – Raspodela resursa angažmana.
- 2240 – Radni program angažmana
- 2300 – Izvođenje angažmana.
- 2310 – Identifikacija informacija.
- 2320 – Analiza i procena
- 2330 – Dokumentovanje informacija.
- 2340 – Nadzor nad angažmanom.
- 2400 – Izveštavanje o rezultatima.
- 2410 – Kriterijumi izveštavanja
- 2420 – Kvalitet izveštavanja.
- 2421 – Greške i propusti.
- 2430 – Upotreba navoda "Izvršeno u skladu sa Međunarodnim standardima za profesionalnu praksu interne revizije".
- 2431 – Obelodanjivanje neusklađenosti angažmana.
- 2440 – Saopštavanje rezultata.
- 2450 – Sveobuhvatna mišljenja.
- 2500 – Praćenje napretka.
- 2600 – Izveštavanje o prihvaćenom riziku.

Prilog 3 – Rezultat ankete o položaju interne revizije u 10 javnih preduzeća

U fazi pripreme za testiranje predloženog modela interne revizije u javnim preduzećima, sprovedeno je intervjuisanje, upućivanjem anketnih pitanja na adrese postojećih internih revizora u javnim preduzećima. Spisak pitanja i sublimirani odgovori, dati su u Tabeli 44. Napominjemo, da prilikom intervjuisanja, intervjuisani nisu bili upoznati sa predloženim modelom interne revizije.

Tabela 44: Rezultati ankete o položaju interne revizije

Pitanje	Da	Ne	Možda	Ukupno	Da %	Ne %	Možda %
1. Da li smatrate da interna revizija u JP organizaciono i kadrovski zadovoljava potrebe JP?	3	7	0	10	30	70	0
Da li smatrate da interna revizija u JP ima potpunu nezavisnost (u smislu fin. nez.) zaposlenih u reviziji?	7	3	0	10	70	30	0
Da li smatrate da interni revizore treba plaćati iz posebnog izvora finansiranja izvan JP?	2	8	0	10	20	80	0
Da li smatrate da izvor finansiranja internih revizora treba da bude organizovan izvan JP?	2	8	0	10	20	80	0
Da li smatrate da se finansiranjem izvan JP može ostvariti potpuna finansijska nezavisnost u radu internih revizora?	2	8	0	10	20	80	0
Da li smatrate da se finansiranjem izvan JP može ostvariti potpuna profesionalna nezavisnost u radu internih revizora?	1	8	1	10	10	80	10
UKUPNO	17	42	1	60			

Izvor: Samostalan rad autora.

Može se zaključiti da se, u većini slučajeva, smatra da postojeće interne revizije (organizaciono i kadrovski), ne zadovoljavaju potrebe javnih prduzeća. Takođe, u većini slučajeva, smatra se da postojeće ustrojstvo obezbeđuje nezavisnost interne revizije i da način finansiranja ne treba menjati. Kao razlog za svoje tvrdnje, naveli su postojeću zakonsku regulativu i bojazan od prelaska na budžetsko finansiranje.

Dva javna preduzeća koja su se izjasnila za finansiranje izvan preduzeća, kao razloge su navela činjenicu da još nisu uopšte uspostavili faktičku internu reviziju (uspostavljaju je po preporukama DRI-a) te je ova tvrdnja zasnovana na mišljenju da će to neko drugi uraditi. Skrećemo pažnju i na sledeće:

1. Interni revizor JP Jugoimport SDPR, smatra da interna revizija u ovom JP treba da ima veći broj izvršilaca (trenutno ima ukupno 3);
2. Interni revizor JP PEU Resavica, kaže da nemaju oformljenu Internu reviziju niti sertifikovanog internog revizora iako imaju oko 4.000 zaposlenih;
3. Interni revizor JP Skijališta Srbije, smatra da sa ukupno jednim revizorom nije u stanju pokriti poslovanje velikog broja skijališta;
4. Interni revizor JP Službeni glasnik, kaže da je interna revizija uspostavljena 2015. godine po preporuci DRI, kao i da svoja prava i nezavisnost bolje može izboriti ukoliko je finansiranje organizovano izvan javnog preduzeća;
5. Interni revizor JP Pošte Srbije, kao problem ističe veliki broj nesertifikovanih internih revizora;
6. Interni revizor JP Putevi Srbije, navodi da na 1.000 zaposlenih imaju jednog revizora;
7. Interni revizor JP Srbijagas, da postoji samo jedan izvršilac u internoj reviziji.

Prilog 4 - Testiranje nezavisnosti interne revizije u predloženom modelu

Tabela 45: Rezultati testiranja modela sa aspekta nezavisnosti

R. Br	Element modela - pitanje za testiranje modela	Da	Ne
1	Da li predloženi model obezbeđuje da interna revizija javnog preduzeća ne učestvuje operativno u poslovima koji su predmet revizije?	1	
2	Da li predloženi model obezbeđuje da interna revizija javnog preduzeća može obavljati svoje postupke na svoju inicijativu u svim delovima javnog preduzeća?	1	
3	Da li predloženi model obezbeđuje da interna revizija javnog preduzeća može obavljati svoje postupke na svoju inicijativu po svim aktivnostima javnog preduzeća?	1	
4	Da li predloženi model obezbeđuje da interna revizija, kada je to potrebno, ima pun pristup svim relevantnim i neophodnim podacima i dokumentima?	1	
5	Da li predloženi model obezbeđuje da interna revizija o svom radu, slobodno izveštava i rukovodstvo i nadležne organe javnog preduzeća i Jedinicu za internu reviziju javnih preduzeća?	1	
6	Da li šef Tima interne revizije, po predloženom modelu, ima direktnu komunikaciju sa rukovodstvom javnog preduzeća i sa svojim nadređenim?	1	
7	Da li predloženi model obezbeđuje da članovi Tima interne revizije nemaju porodične i druge odnose sa rukovodstvom javnog preduzeća u kome su angažovani?	0,5	0,5
8	Da li predloženi model obezbeđuje da članovi Tima interne revizije nemaju sukob interesa sa javnim preduzećem?	1	
9	Da li predloženi model obezbeđuje da se ocena rizika za potrebe planiranja, obavlja se sa rukovodstvom i organima javnog preduzeća (Nadzorni odbor, Direktor, Komisija za reviziju i rukovodstvo)?	1	
10	Da li predloženi model obezbeđuje da se ocena rada i provera Timova interne revizije javnih preduzeća obavlja od strane nadležnih državnih organa?	1	
	Ukupno	9,5	0,5
	Sve zajedno	10	
	Učešće	95,00%	5,00%

Izvor: Samostalan rad autora.

Prilog 5 - Testiranje osposobljenosti interne revizije u predloženom modelu

Tabela 46: Rezultati testiranja modela sa aspekta osposobljenosti

R. Br	Element modela - pitanje za testiranje modela	Da	Ne
1	Da li predloženi model može obezbediti da zaposleni u Jedinici interne revizije javnih preduzeća imaju minimum fakultetsku diplomu?	1	
2	Da li predloženi model može obezbediti da zaposleni na rukovodećim mestima u Jedinici, imaju radno iskustvo iz polja revizije ne manje od 3 godine?	1	
3	Da li predloženi model može obezbediti da zaposleni u Jedinici interne revizije javnih preduzeća godišnje najmanje jedan put prolaze odgovarajući sistem obuke u cilju sticanja određenih znanja i sposobnosti?	1	
4	Da li predloženi model može obezbediti da zaposleni u Jedinici interne revizije javnih preduzeća imaju specifične i dodatne obuke kojima se upoznaju sa radom pojedinih javnih preduzeća globalno ili detaljno (ukoliko se upućuju u Tim određenog javnog preduzeća)?	1	
5	Da li predloženi model može obezbediti da zaposleni u Jedinici interne revizije javnih preduzeća nemaju politički angažman?	0,5	0,5
6	Da li predloženi model može obezbediti da se svake godine se vrši testiranje postojećih znanja i veština zaposlenih, a rezultati se koriste u planiranju obuka usavršavanja za narednu godinu?	1	
7	Da li predloženi model može obezbediti da zaposleni samostalno usavršavaju svoja znanja i veštine u cilju profesionalnog napredovanja?	0,5	0,5
	Ukupno	6	1
	Sve zajedno	7	
	Učešće	85,71%	14,29%

Izvor: Samostalan rad autora.

Prilog 6 - Testiranje popunjenosti interne revizije u predloženom modelu

Tabela 47: Rezultati testiranja modela sa aspekta popunjenosti

R. Br	Element modela - pitanje za testiranje modela	Da	Ne
1	Da li predloženi model može obezbediti da se zaposleni u upravnom delu Jedinice za internu reviziju javnih preduzeća, primaju po konkursu?	1	
2	Da li predloženi model može obezbediti da se zaposleni u Timovima Jedinice za internu reviziju javnih preduzeća, primaju iz baze zaposlenih u javnim preduzećima?	0,5	0,5
3	Da li predloženi model može obezbediti da zaposleni iz javnih preduzeća (uključujući i postojeće interne revizore), budu zainteresovani za angažman u Jedinici?	0,5	0,5
4	Da li tržište rada u Srbiji pruža mogućnost izbora adekvatnog kadra za potrebe jedinice?	1	
5	Da li bi država bi na korišćenje Jedinici mogla obezbediti nekretninu?	1	
6	Da li bi nameštaj, računarsku opremu, telekomunikacionu opremu i 2 putnička automobila opremu, za 20 zaposlenih u upravnom delu Jedinice, inicijalno mogla obezbediti Javna preduzeća – jednokratnom uplatom?	1	
7	Da li bi novac za potrošni materijal i režijske troškove neophodne za rad za 20 zaposlenih u upravnom delu Jedinice, mesečno mogla obezbeđivati Javna preduzeća?	1	
8	Da li bi novac za ili sredstva u vidu nameštaja, računarske opreme, telekomunikacione opreme za zaposlene u Timovima, inicijalno mogla obezbediti Javna preduzeća – iz sopstvenog fundusa?	1	
9	Da li bi novac za potrošni materijal i režijske troškove neophodne za rad Timova, mesečno mogla obezbeđivati Javna preduzeća?	1	
	Ukupno	8	1
	Sve zajedno	9	
	Učešće	88,89%	11,11%

Izvor: Samostalan rad autora.

Prilog 7 - Testiranje finansijske nezavisnosti i pokrića troškova interne revizije u predloženom modelu

Tabela 48: Rezultati testiranja modela sa aspekta finansijske nezavisnosti i pokrića troškova

R. Br	Element modela - pitanje za testiranje modela	Da	Ne
1	Da li je moguće stvoriti zakonski okvir koji bi javnim preduzećima, omogućio plaćanje na ime pokrića troškova ka Jedinici za internu reviziju javnih preduzeća?	1	
2	Da li će se stvoriti okruženje da rukovodstva javnih preduzeća neće moći kontrolisati primanja zaposlenih u internoj reviziji?	1	
3	Model neće opteretiti javna preduzeća više od 0,5% od konsolidovanih poslovnih prihoda?	0,7	0,3
4	Model neće opteretiti javna preduzeća više od 0,5% od konsolidovanih poslovnih rashoda?	0,7	0,3
	Ukupno	3,4	0,6
	Sve zajedno	4	
	Učešće	85,00%	15,00%

Izvor: Samostalan rad autora.

Prilog 8 - Analiza alternativa testiranju finansijske nezavisnosti i pokrića troškova

Tabela 49: Analiza alternativa testiranju finansijske nezavisnosti i pokrića troškova

Javno preduzeće	Broj zaposlenih prema modelu	Broj zaposlenih kod popunjenosti od 1%	Broj zaposlenih kod popunjenosti od 0,223%
EMS	10	16	4
Elektroprivreda	72	321	72
Jugoimport SDPR	5	7	2
PEU Resavica	9	40	9
Pošta Srbije	34	150	34
Putevi Srbije	8	13	3
Skijališta Srbije	3	1	0
Službeni glasnik	4	4	1
Srbijagas	7	12	3
Srbijašume	19	32	7
Upravni deo Jed.	20	20	20
UKUPNO	191	617	153

Javno preduzeće	Troškovi prema predloženom modelu (000 RSD)	Troškovi ako se primenjuje popunjavanje 1% (000 RSD)	Troškovi ako se primenjuje popunjavanje 0,223% (000 RSD)
EMS	20.048	30.866	9.750
Elektroprivreda	145.918	559.040	145.533
Jugoimport SDPR	10.180	13.627	4.495
PEU Resavica	18.256	69.941	18.207
Pošta Srbije	68.237	261.430	68.057
Putevi Srbije	16.385	25.226	7.969
Skijališta Srbije	6.108	3.753	1.710
Službeni glasnik	8.205	8.450	3.058
Srbijagas	14.690	22.617	7.144
Srbijašume	39.535	60.869	19.228
UKUPNO	347.560	1.055.821	285.151

Javno preduzeće	Učešće troškova u poslovnim prihodima (po modelu) - %	Učešće troškova u poslovnim prihodima (popunjenost 1%) - %	Učešće troškova u poslovnim prihodima (popunj. 0,223%) - %
EMS	0,09	0,14	0,05
Elektroprivreda	0,07	0,26	0,07
Jugoimport SDPR	0,10	0,14	0,05
PEU Resavica	0,26	1,00	0,26
Pošta Srbije	0,28	1,09	0,28
Putevi Srbije	0,07	0,10	0,03
Skijališta Srbije	0,85	0,52	0,24
Službeni glasnik	0,79	0,81	0,29
Srbijagas	0,02	0,03	0,01
Srbijašume	0,69	1,06	0,33
UKUPNO	0,09	0,28	0,07

Izvor: Samostalan rad autora.

LITERATURA

Knjige – po abecednom redu autora

1. Anand S., Essentials of Corporate Governance John, Wiley & Sons, Inc., Hoboken - SAD, 2007. godine
2. Anderson U., Christ M., Johnstone K. I Rittenberg L., Effective Sizing of Internal Audit departments, IIA Research Fondation, Altamonte Springs - SAD, 2010. godine
3. Andžić R., Poslovna ekonomika Štamparija Vanja, Beograd - Srbija, 2004. godine
4. Bailey J.A., Core Competencies for Today's Internal Auditor, IIA Research Fondation, Altamonte Springs - SAD, 2010. godine
5. Beke-Trivunac J., Priručnik za konsultacije: Uloga i aktivnosti internog revizora u upravljanju, utvrđivanju rizika i kontrola, Komora ovlašćenih revizora, Beograd - Srbija, 2010. godine
6. Beke-Trivunac J., Vučinić J., Veselinović M., Milačić D., Pržulj Ž., Rakočević S., Sikimić V., Interna revizija: upravljanje, rizici, kontrola, Institut za ekonomiku i finansije, Beograd - Srbija, 2014. godine
7. Berle A. i Means C., The Modern Corporation and Private Property, Harcourt, Brace & World, Njujork - SAD, [1932] reprint 1968. godine
8. Blair M. M. I Roe M. J., Employees and Corporate Governance, The Brookings Institution, Vašington - SAD, 1999. godine
9. Bojović P., Poslovne finansije, Čigoja štampa, Beograd - Srbija, 2006. godine
10. Brink A., Corporate Governance and Business Ethics, Springer Dordrecht Heilderberg, Njujork - SAD, 2011. godine
11. Dewan S. M., Corporate Governance in Public Sector Enterprise, sDorling Kindersley (India) Pvt. Ltd, Nju Delhi - Indija, 2006. godine
12. Drucker, P., Management: Tasks, Responsibilities, Practices, Harper & Row, Njujork - SAD, 1998. godine
13. Fernando A. C., Corporate Governance: Principles, Policies and Practices, Dorling Kindersley (India) Pvt. Ltd, Nju Delhi - Indija, 2009. godine
14. George R.T., Poslovna etika, Filip Višnjić, Beograd - Srbija, 2003. godine
15. Geuss R., Public Goods, Private Goods, Princeton University Press, Prinston - SAD, 2001. godine
16. Goldeng E., Grünfeld L. i Benito G., The Inferior Performance of State Owned Enterprises: Is it due to Ownership or Market Structure, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo - Norveška, 2004. godine
17. Greenbury R. i studijska grupa, Director's remuneration, The Confederation of British Industry, London - Velika Britanija, 1995. godine
18. Greuning H. i Bratanović S. B., Analyzing and managing banking risk: a framework for assessing corporate governance and financial risk, World Bank Publications, Vašington - SAD, 2003. godine
19. Higgs D., Review of the role and effectiveness of non-executive directors,

- The Department of Trade and Industry, London - Velika Britanija, 2003. godine
20. Hornberg M., Corporate Governance: The Combined Code 1998 as a Standard for Directors' Duties, Martin-Luther-University, Halle Wittenberg - Nemačka, 2004. godine
21. Ilić G., Radovanović R. i Jovanović K.Š., Finansijsko računovodstvo, Savremena administracija, Beograd - Srbija, 1996. godine
22. Jenni E. G., Zloupotrebe u knjigovodstvu – patologija u knjigovodstvu, (inicijalno štampano u Berlinu 1926. godine, a u Beogradu 1934. godine), Graph Style, Novi Sad - Srbija, 2007. godine
23. Katanić N. i Matović M., Faktori koji podstiču i ograničavaju rast preduzeća, Center for Quality, Beograd - Srbija, 2015. godine
24. Kieff F. S. i Paredes T. A., Perspectives on Corporate Governance, Cambridge University Press, Njujork - SAD, 2010. godine
25. Knell A., Corporate Governance: How To Add Value To Your Company, CIMA publishing, London, London - Velika Britanija, 2006. godine
26. Krasulja D. i Ivanišević M., Poslovne finansije, Čigoja štampa, Beograd - Srbija, 2000. godine
27. Kurt G., Uslovi za uspešnu reviziju: Izbegavanje preklapanja zaduženja između kontrolnih organa, saradnja sa Narodnom skupštinom, mwww.antikorupcija-savet.gov.rs, Beograd - Srbija, 2015. godine
28. Lee T.A., Financial Reporting and Corporate Governance, John Wiley & Sons, Inc., Čičester - Velika Britanija, 2006. godine
29. Lorsch J. W., Harvard Business Review on Corporate Governance, Harvard Business School Press, Boston - SAD, 2000. godine
30. Malinić S.D., Upravljačko računovodstvo i obračun troškova i učinaka, Inter print, Kragujevac - Srbija, 2005. godine
31. Mallin C., Corporate Governance, Oxford University Press, Oksford - Velika Britanija, 2013. godine
32. Martin D., Corporate Governance: Practical Guidance on Accountability Requirements, Throgood Publishing Ltd, London - Velika Britanija, 2006. godine
33. Melalksne D., Zabulis A. i Mortensen K., Guidance on Board Effectiveness Handbook for State-Owned Enterprises, Baltic Institute of Corporate Governance, Vilnius - Litvanija, 2013. godine
34. Miles L., Transplanting the Anglo-American Corporate governance model into Asian Countries: Prospect and Practicality, Middlesex University, London - Velika Britanija, 2010. godine
35. Milojević D., Revizija finansijskih izveštaja, Čugura print, Beograd - Srbija, 2006. godine
36. Nadrljanski Đ., Informatika za učitelje, Učiteljski fakultet Beograd, Beograd - Srbija, 1996. godine
37. O'Gara J. D., Corporate Fraud: Case Studies in Detection and Prevention, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken - SAD, 2004. godine
38. Pannier D., Corporate Governance of Public Enterprises in Transitional

Economies, IBRD, Vašington - SAD, 1996. godine

39. Podrug N., Teorijski pristupi korporativnom upravljanju (agencijska teorija i teorija uslužnosti), Ekonomski fakultet Zagreb, Zagreb - Hrvatska, 2013. godine

40. Ratković A. M., Ekonomika preduzeća, Beogradska poslovna škola, Beograd - Srbija, 2006. godine

41. Rezaee Z., Corporate Governance and Ethics, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken - SAD, 2009. godine

42. Rubin P.H., Controlling the Cost of Coordinating, Communicating and Decision Making, The Free press, Njujork - SAD, 1990. godine

43. Scharmann B., The Role of Internal Audit in Corporate Governance in Europe, Erich Schmidt Verlag GmbH, Berlin - Nemačka, 2007. godine

44. Shah A., Local public financial management, World Bank Publications, Vašington - SAD, 2007. godine

45. Shaw J. C., Corporate Governance and Risk: A Systems Approach John, Wiley & Sons, Inc., Hoboken - SAD, 2003. godine

46. Smith C.A. i Ashburne J., Financial and Administrative Accounting, Mc Grow - Hill Book Company Inc, Njujork - SAD, 1960. godine

47. Smith R., Audit Committees Combined Code Guidance - A report and proposed guidance, Financial Reporting Council, London - Velika Britanija, 2003. godine

48. Stavrić B., Marđoković B. i Gašović M., Menadžment, Nauka i društvo Srbije, Beograd - Srbija, 2004. godine

49. Trenerry A., Principles of Internal Control, UNSW Press, Sidnej - Australija, 1999. godine

50. Tyson L., The Tyson Report on the Recruitment and Development of Non-Executive Directors, London Business School, London - Velika Britanija, 2003. godine

51. Udruženje internih revizora Srbije, Zbirka - Smernice interne revizije MOPP - Stanovišta - Modeli, UIRS, Beograd - Srbija, 2015. godine.

52. Videnov A.T., Promocija u poslovnim komunikacijama, Grafički atelje Kum, Beograd - Srbija, 2004. godine

53. Walker D., A review of corporate governance in UK banks and other financial industry entities - Final recommendations, The Walker review secretariat, London - Velika Britanija, 2009. godine

54. Walker D. i Meiring I., King Code and developments in corporate governance, Werksmans Attorneys, Johanezburg - JAR, 2010. Godine

55. Zhao Y., Corporate Governance and Directors' Independ, Kluwer Law International, Alfen - Holandija, 2011. godine

Publikacije – po instituciji izdavaču

1. American Institute of Certified Public Accountants, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO, Internal control - Integrated Framework, The American Institute of Certified Public Accountants, Vašington - SAD, 2011. godine
2. Centar za primenu Evropske studije, Kako stati na put politizaciji javnih preduzeća u Srbiji, www.cpes.org.rs, Beograd - Srbija, 2010. godine
3. Committee on Corporate Governance, Committee on Corporate Governance – Final Report, The Committee on Corporate Governance and Gee Publishing Ltd, London - Velika Britanija, 1998. godine
4. Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance, The Financial Aspects of Corporate Governance, The Committee on Corporate Governance and Gee Publishing Ltd, London - Velika Britanija, 1992. godine
5. Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance, The Financial Aspects of Corporate Governance, Gee and Co Ltd, London - Velika Britanija, 1992. godine
6. Financial Reporting Council, The Combined Code on Corporate Governance, Financial Reporting Council, London - Velika Britanija, 2003. godine
7. Financial Reporting Council, The Combined Code on Corporate Governance, Financial Reporting Council, London - Velika Britanija, 2006. godine
8. Financial Reporting Council, The UK Corporate Governance Code, Financial Reporting Council, London - Velika Britanija, 2010. godine
9. IIA, Code of Etics, The Institute of Internal Auditors, <https://na.theiia.org>, , 2009. godine
10. IIA, Standards - 2011 - Bosnian, <https://global.theiia.org/translations>, Sarajevo - BiH, 2015. godine
11. IIA, Supplemental Guidance: Public Sector Definition, <https://na.theiia.org>, 2011. godine
12. Institute of Chartered Acc. in England & Wales, Internal Control - Guidance for Directors on the Combined Code, The Institute of Chartered Acc in England & Wales, London - Velika Britanija, 1999. godine
13. Institute of Internal Auditors, Međunarodni standardi za profesionalnu praksu interne revizije, <https://na.theiia.org>, Altamonte Springs - USA, 2009. godine
14. INTOSAI, Internal Audit Independence in the Public Sector, INTOSAI General secretariat, Beč - Austrija, 2015. godine
15. JP Pošta Srbije, Statut JP Pošta Srbije, www.posta.rs, Beograd - Srbija, 2015. godine
16. JP Putevi Srbije, Statut JP za upravljanje državnim putevima putevi Srbije, www.putevi-srbije.rs, Beograd - Srbija, 2015. godine
17. JP Skijališta Srbije, Statut JP Skijališta Srbije, www.skijalistasrbije.rs, Beograd - Srbija, 2015. godine
18. JP Službeni glasnik, Pravilni o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih

- mesta – prečišćen tekst, www.slglasnik.com, , Beograd - Srbija, 2015. godine
19. JP Službeni glasnik, Statut javnog preduzeća Službeni glasnik – prečišćen tekst, www.slglasnik.com, Beograd - Srbija, 2015. godine
 20. Kongres SAD, The Sarbanes-Oxley act, Public Law 107-204, Vašington - SAD, 2002. godine
 21. Ministarstvo finansija Republike Srbije, Stanje i struktura javnog duga - decembar 2014, Uprava za javni dug, Beograd - Srbija, 2015. godine
 22. Ministarstvo finansija, Konsolidovani godišnji izveštaj za 2009. godinu o stanju interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji, Centralna jedinica za harmonizaciju, Beograd - Srbija, 2010. godine
 23. Ministarstvo finansija, Konsolidovani godišnji izveštaj za 2010. godinu o stanju interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji, Centralna jedinica za harmonizaciju, Beograd - Srbija, 2011. godine
 24. Ministarstvo finansija, Konsolidovani godišnji izveštaj za 2011. godinu o stanju interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji, Centralna jedinica za harmonizaciju, Beograd - Srbija, 2012. godine
 25. Ministarstvo finansija, Konsolidovani godišnji izveštaj za 2012. godinu o stanju interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji, Sektor za internu kontrolu i internu reviziju, Beograd - Srbija, 2013. godine
 26. Ministarstvo finansija, Konsolidovani godišnji izveštaj za 2013. godinu o stanju interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji, Sektor za internu kontrolu i internu reviziju, Beograd - Srbija, 2014. godine
 27. Ministarstvo finansija, Konsolidovani godišnji izveštaj za 2014. godinu o stanju interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji, Sektor za internu kontrolu i internu reviziju, Beograd - Srbija, 2015. godine
 28. Misija OEBS-a u Srbiji i Crnoj Gori - Sektor za ekonomska pitanja i politiku životne sredine, OECD Principles of Corporate Governance, Kreativa, Beograd - Srbija, 2004. godine
 29. Mlekarska zadruga, Časopis Mlekarstvo, Kuća štampe, Zemun - Srbija, 2003. godine
 30. Nacionalna služba za zapošljavanje, Mesečni statistički bilten, Nacionalna služba za zapošljavanje, Beograd - Srbija, 2014. godine
 31. NALED, CSR vodič, Smart kolektiv, Beograd - Srbija, 2012. godine
 32. National Commission on Fraudulent Financial Reporting, Report of the National Commission on Fraudulent Financial Reporting, National Commission on Fraudulent Financial Reporting, London - Velika Britanija, 1987. godine
 33. Newcastle Charter, Nolan's Seven Principles of Public Life, www.newcastle.gov.uk, London - Velika Britanija, 2012. godine
 34. OECD, OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, Centre français d'exploitation du droit de copie, Pariz - Francuska, 2005. godine
 35. Parliament of the United Kingdom, Financial Service Act, Queen's printer W. J. Sharp, London - Velika Britanija, 1986. godine

36. Republički zavod za statistiku, Statistički godišnjak za 2012. godinu - Broj zaposlenih, Republički zavod za statistiku, Beograd - Srbija, 2013. godine
37. Republički zavod za statistiku, Statistički godišnjak za 2013. godinu - Broj zaposlenih, Republički zavod za statistiku, Beograd - Srbija, 2014. godine
38. Savez računovođa i revizora Srbije, Međunarodni standardi revizije (prevod sa engleskog jezika), Kosmos, Beograd - Srbija, 2002. godine
39. Standardi IIA, www.uirs.rs, Udruženje internih revizora Srbije, Beograd - Srbija, 2015. godine
40. Stationery Office Limited under the authority and superintendence of Carol Tullo, Financial Services and Markets Act, www.legislation.gov.uk, London - Velika Britanija, 2000. godine
41. Tata Mc Graw-Hill Companieies, Contemporary Auditing, SDR Printer, Nju Delhi - Indija, 2005. godine
42. World bank Group, Corporate Governance of State Owned Enterprises - Toolkit, International Bank for Reconstruction and Development, Vašington - SAD, 2014. godine
43. World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2010-2011, World Economic Forum, Ženeva - Švajcarska, 2010. godine
44. World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2011-2012, World Economic Forum, Ženeva - Švajcarska, 2011. godine
45. World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2012-2013, World Economic Forum, Ženeva - Švajcarska, 2012. godine
46. World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2013-2014, World Economic Forum, Ženeva - Švajcarska, 2013. godine
47. World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2014-2015, World Economic Forum, Ženeva - Švajcarska, 2014. godine

Zakonska i podzakonska akta – po nazivu akta

1. Ministarstvo finansija Republike Srbije, Uredba o radu, ovlašćenjima i obeležjima budžetske inspekcije, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 10/2004 i 84/2007, 2007. godine
2. Ministarstvo finansija, Pravilnik o uslovima i postupku polaganja ispita za sticanje zvanja ovlašćeni interni revizor u javnom sektoru, www.mfin.gov.rs, 2013. godine
3. Ministarstvo finansija, Pravilnik o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje, funkcionisanje i izveštavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 99/2011, Izmene i dopune objavljene u Službenom glasniku Republike Srbije, broj 106/13, 2013. godine
4. Ministarstvo finansija, Pravilnik o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje i izveštavanje interne revizije u javnom sektoru, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 99/2011,

Izmene i dopune objavljene u Službenom glasniku Republike Srbije, broj 63/13, 2013. godine

5. Ministarstvo finansija, Strategiju razvoja interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji, www.mfin.gov.rs, 2015. godine

6. Mladost, Trgovački zakon Kraljevine Jugoslavije (reprint), Mladost, 1990. godine

7. Privredna komora Srbije, Kodeks korporativnog upravljanja, www.pks.rs, 2015. godine

8. Privredna komora Srbije, Statut Privredne komore Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 45/02, 107/03, 44/05, 29/09, 35/11, 46/11 i 103/11, 2011. godine

9. Skupština Republike Srbije, Zakon o budžetskom sistemu, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13 i 63/13, 2013. godine

10. Skupština Republike Srbije, Zakon o deviznom poslovanju, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 62/2006, 31/2011 i 119/2012, 2012. godine

11. Skupština Republike Srbije, Zakon o državnoj revizorskoj instituciji, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 101/2005, 54/2007 i 36/2010, 2010. godine

12. Skupština Republike Srbije, Zakon o javnim nabavkama, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 124/2012, 2012. godine

13. Skupština Republike Srbije, Zakon o javnim preduzećima, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 119/2012 i 116/2013, 2013. godine

14. Skupština Republike Srbije, Zakon o javnim preduzećima, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 6/90, 1990. godine

15. Skupština Republike Srbije, Zakon o javnoj svojini, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 72/2011, 88/2013 i 105/2014, 2014. godine

16. Skupština Republike Srbije, Zakon o privrednim društvima, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 36/2011, 99/2011, 83/2014 i 5/2015, 2015. godine

17. Skupština Republike Srbije, Zakon o računovodstvu, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 62/2013, 2013. godine

18. Skupština Republike Srbije, Zakon o reviziji, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 62/2013, 2013. godine

19. Skupština Republike Srbije, Zakon o vladi, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 55/05, 71/05-ispravka, 101/07 i 65/08, 2008. godine

20. Skupština Republike Srbije, Zakona o privrednim komorama, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 65/01, 36/09 i 99/11, 2011. godine

Autorski članci – po abecednom redu autora

1. Adams B. L., Write smart, Internal Auditor (prevod iz Biltena Udruženja internih revizora Srbije) - broj 1, <http://uirs.rs> , 2008. godine
2. Bogičević M, Monitoring – komponenta sistema internih kontrola, Bilten Udruženja internih revizora Srbije - broj 2, <http://uirs.rs> , 2008. godine
3. Braendle U.C. i Kostyuk A.N. , Developments in corporate governance - Sternberg (1998), Virtual press, www.virtusinterpress.org, 1998. godine
4. Curtis M.B. i Wu F. H., The Components of a Comprehensive Framework of Internal Control, The CPA Jurna, www.nysscpa.org , 2000. godine
5. Cvejić I., Privatno, javno i zajedničko, Kolektiv Gerusija, <http://gerusija.com>, 2013. godine
6. Donaldson L. i Davis J. , Stewardship Theory or Agency Theory: CEO Governance and Shareholder Returns, , Australian Journal of Management, The University of New South Wales / 6 , citeseerx.ist.psu.edu, 1991. godine
7. Draker P., Time management, Internet blog, <http://selling-skills.blogspot.com>, 2006. godine
8. Haller M., Private, Public, and Common Ownership, Analyse & Kritik , Analyse und kritik, <http://analyse-und-kritik.net>, 1998. godine
9. Honoré A. M., Ownership, Oxford Essays in Jurisprudence - broj 107-47, Oxford, 1961. godine
10. Koutopis A., Documenting Internal Controls, Internal Auditor (prevod iz Biltena Udruženja internih revizora Srbije) - broj 4 , <http://uirs.rs> , 2008. godine
11. Mengyan D., Guoli Y. i Kexin S., The Present Relationship Between State-owned Enterprise Corp. Governance and Internal Auditing, Analysis Management school, Wuhan University of Technology, Kina, 2002. godine
12. Norman M., At the Root of Risk, Internal Auditor (prevod iz Biltena Udruženja internih revizora Srbije) - broj 6, <http://uirs.rs> , 2008. godine
13. Pelletier J., Adding Risk Back Into the Audit Process, Internal Auditor (prevod iz Biltena Udruženja internih revizora Srbije) / 2 , <http://uirs.rs> , 2008. godine
14. Reić M., Korporativno upravljanje, E magazin, www.emagazin.co.yu, 2010. godine
15. Smith P., IT Skills for Internal Auditors, Internal Auditor (prevod iz Biltena Udruženja internih revizora Srbije) - broj 7, <http://uirs.rs> , 2008. godine
16. Wojcik D., Change in the German model of corporate governance: Evidence from blockholdings 1997 – 2001, Environment and planning - School of Geography and the Environment, University of Oxford,, www.envplan.com , 2001. godine
17. Zbigniew P. i Saunders E. J., Interna kontrola i revizija i suzbijanje korupcije, Institut za ekonomiku i finansije, www.ief.co.yu, 2010. godine

Institucionalni članci – po instituciji izdavaču

1. Emerging Markets ESG, Three Models of Corporate Governance from Developed Capital Markets, Emerging Markets ESG, www.emergingmarketsesg.net, 2005. godine
2. EU information center, Negotiation Chapter - 35 steps, EU information center, Beograd - Srbija, 2014. godine
3. Having Their Cake , Finance, Industry and Society, Having Their Cake , www.havingtheircake.com, 2013. godine
4. IIA, Controls Are Everybody's Business, Tone at the top, Instituta internih revizora, 2003. godine
5. PWC, Internal audit creative value, Price Waterhouse Coopers Hong Kong, www.pwchk.com, 2002. godine
6. TBCS, History of Internal Audit in the Federal Government, Treasury Board of Canada Secretariat, www.tbs-sct.gc.ca, 2003. godine
7. The Treasury office of financial management, Statement of Best Practice, Internal Control and Internal Audit, The Treasury office of financial management, www.treasury.nsw.gov.au, 2009. godine
8. University of California, Understanding Internal Controls, A Reference Guide for Managing, University Business Practices, University of California, www.ucop.edu, 2013. godine

Internet sajтови – po instituciji i organizaciji (vlasniku sajta)

1. Agencija za privredne registre, www.apr.gov.rs
2. Answers Business and Finance, www.answers.com
3. Aris Community, www.ariscommunity.com
4. Asian Pacific Economic Cooperation, , www.apec.org
5. Atlantic International University, <http://termsexplained.com>
6. Business Compliance and Recovery Management, www.bcrm.co.uk
7. Business Dictionary, www.businessdictionary.com
8. Business-Finance eEncyclopedia, www.enotes.com
9. CEKOS, www.cekos.rs
10. Centar za primenu Evropske studije, www.cpes.org.rs
11. Center for Quality, www.cqm.rs
12. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - COSO, www.coso.org
13. Committee of Sponsoring Organizations, www.coso.org
14. Deloitte, <http://www.corpgov.deloitte.com>
15. Dušanov zakonik, www.dusanov-zakonik.com
16. Economic Times, <http://articles.economictimes>
17. Environment and planning , www.envplan.com
18. EU Crna gora, www.eu.me
19. European Nuclear Society, www.euronuclear.org
20. Federation of American Scientist, www.fas.org

21. Financial Reporting Council, www.frc.org.uk
22. Financial Stability Board, www.financialstabilityboard.org
23. Free Dictionary by Farlex, www.thefreedictionary.com
24. Friman E. , <http://redwardfreeman.com>
25. Information Systems Audit and Control Association, www.isaca.org
26. Institute for Telecommunication Sciences - Colorado, www.its.bldrdoc.gov
27. Institute of Directors Southern Africa, www.iodsa.co.za
28. Institute of Internal Auditors, <https://na.theiia.org>
29. International Corporate Governance Network, www.icgn.org
30. Investopedia, www.investopedia.com
31. IPF – Institut za pravo i finansije, <http://ipf.rs>
32. JP Elektromreža Srbije, www.ems.rs
33. JP Elektroprivreda Srbije, www.eps.rs
34. JP Jugimport SDPR, www.yugoimport.com
35. JP PEU Resavica, www.jppeu.rs
36. JP PTT Srbija, www.posta.rs
37. JP Putevi Srbije, www.putevi-srbije.rs
38. JP Skijališta Srbije, www.skijalistasrbije.rs
39. JP Službeni glasnik, www.slglasnik.com
40. JP Srbijagas, www.srbijagas.co.rs
41. JP Srbijašume, www.srbijasume.rs
42. Library & Information Service, www.icaew.com
43. Limun Hrvatska, www.limun.hr
44. Ministarstvo finansija, www.mfin.gov.rs
45. Minnesota Management & Budget, <http://mn.gov>
46. Mondaq connecting knowledge & people, www.mondaq.com
47. Narodna banka Srbije, www.nbs.rs
48. OECD, <http://stats.oecd.org/glossary>
49. OECD, www.oecd.org
50. Official archive (documents), www.archive.official-documents.co.uk
51. Organisation for Economic Co-operation and Development, www.oecd.org
52. Out law, www.out-law.com
53. Oxford Reference, www.oxfordreference.com
54. Privredna komora Srbije, www.pks.rs
55. Publicly Traded Company - Alentus, www.alentus.net
56. Reference for Business, www.referenceforbusiness.com,
57. Republički zavod za statistiku, www.stat.gov.rs
58. Transparency matters, www.transparencymatters.co.uk
59. UK Legislation, www.legislation.gov.uk
60. University of Cambridge - Judge Business School, <http://www.jbs.cam.ac.uk>
61. Udruženje internih revizora Srbije, www.uirs.rs
62. University of Cincinnati, www.law.uc.edu
63. Villanova University, www.law.villanova.edu